



## République du Congo

# Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques en République du Congo

**Rapport Final**

*Juin 2014*



*"Ce rapport a été préparé par Ali Achour et  
était réalisé avec l'aide de l'Union  
européenne. Le contenu de ce document  
relève de la seule responsabilité de ADE et  
ne peut en aucun cas être considéré  
comme reflétant la position de l'Union  
européenne"*



# Table des matières

---

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

## AVANT-PROPOS

## SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION

## COMPARAISON RÉSUMÉE DE L'ÉVOLUTION DES NOTATIONS DES INDICATEURS ENTRE 2006 ET 2013

|                   |  |            |
|-------------------|--|------------|
| <b>1.</b>         | <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>2.</b>         | <b>DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS.....</b>  | <b>5</b>   |
| 2.1               | DESCRIPTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS.....  | 5          |
| 2.2               | LES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES.....   | 6          |
| 2.3               | LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES<br>PUBLIQUES.....                              | 9          |
| <b>3.</b>         | <b>ÉVALUATIONS DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE<br/>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....</b> | <b>17</b>  |
| 3.1               | CRÉDIBILITÉ DU BUDGET .....  | 17         |
| 3.2               | EXHAUSTIVITÉ ET TRANSPARENCE .....   | 31         |
| 3.3               | BUDGÉTISATION FONDÉE SUR DES POLITIQUES NATIONALES .....   | 53         |
| 3.4               | PRÉVISIBILITÉ ET CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET .....   | 62         |
| 3.5               | COMPTABILITÉ, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS.....                                      | 108        |
| 3.6               | SURVEILLANCE ET VÉRIFICATION EXTERNE.....  | 120        |
| 3.7               | PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS.....  | 129        |
| 3.8               | QUESTIONS PARTICULIÈRES AU PAYS .....  | 132        |
| <b>4.</b>         | <b>LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA RÉFORME.....</b>  | <b>137</b> |
| 4.1               | DESCRIPTION DES RÉFORMES RÉCENTES ET EN COURS .....  | 137        |
| 4.2               | FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT À LA PLANIFICATION, À L'EXÉCUTION<br>ET AU SUIVI DES RÉFORMES .....       | 138        |
| <b>ANNEXE 1 :</b> | <b>DONNÉES ET CALCULS POUR LES NOTES DES INDICATEURS PI-1 ET PI-<br/>2 .....</b>                               | <b>139</b> |
| <b>ANNEXE 2 :</b> | <b>TABLEAU RÉSUMÉ DES NOTES ET JUSTIFICATIONS .....</b>  | <b>143</b> |
| <b>ANNEXE 3 :</b> | <b>LISTE DES INSTITUTIONS ET SERVICES RENCONTRÉS .....</b>   | <b>155</b> |
| <b>ANNEXE 4 :</b> | <b>LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS.....</b>  | <b>157</b> |
| <b>ANNEXE 5 :</b> | <b>PRÉSENTATION DU DISPOSITIF D'ASSURANCE QUALITÉ .....</b>  | <b>161</b> |



**Equivalence Monétaire**

1 Unité monétaire : Franc CFA

1 Euro = 655,957 FCFA

1 US \$ = 484,00 FCFA (moyenne novembre 2013-vente)

**Exercice financier du Gouvernement**

1 janvier - 31 décembre

**Poids et mesures**

Système métrique





## Liste des abréviations

|         |  |
|---------|--|
| ARMP    | Autorité de régulation des marchés publics   |
| C2D     | Contrat Désendettement Développement   |
| CCA     | Caisse Congolaise d'Amortissement  |
| CCDB    | Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire   |
| CDMT    | Cadre de Dépenses à Moyen Terme  |
| CEMAC   | Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale                                   |
| CF      | Contrôleur Financier   |
| CGD     | Code Général des Douanes   |
| CGI     | Code Général des Impôts  |
| CNSS    | Caisse Nationale de Sécurité Sociale   |
| COFOG   | <i>Classification Of Functions Of Government</i>   |
| CPCMB   | Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire                                  |
| DGCT    | Délégation Générale des Grands Travaux   |
| DGDDI   | Direction Générale des Douanes et Droits Indirects   |
| DGID    | Direction Générale des Impôts et Domaines  |
| GFP     | Gestion des Finances Publiques   |
| GFS     | <i>Government Finance Statistics</i>   |
| IGE     | L'inspection Générale d'Etat   |
| IGF     | Inspection Générale des Finances   |
| LORFE   | Loi Organique sur le Régime Financier de l'Etat  |
| MDA     | Ministères, Départements et Agences  |
| MEFPPPI | Ministère de l'Économie, des Finances, du Plan, du Portefeuille Public et de l'intégration |
| NIU     | Numéro d'identification Unique (Impôts)  |
| PAAGFP  | Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances publiques                    |
| PAAGIP  | Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Investissements publiques             |
| PND     | Plan National de Développement   |



# Avant-Propos

---

Ce rapport constitue la version finale de la seconde évaluation en République du Congo du système de gestion des finances publiques selon la méthode PEFA.

Il a été financé par la Commission européenne et élaboré par une équipe de consultants d'ADE-SA<sup>1</sup> de Belgique et de ATC-Consultants GmbH de Vienne. L'équipe de consultants était composée d'Ali ACHOUR (Chef d'équipe), Yvette HOUNGBO, Eugène MAMPASSI NSIKA et Jean-Marc PHILIP<sup>2</sup>.

Son contenu, présenté conformément au canevas du Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, résume les analyses issues de l'exploitation des informations et données collectées lors de deux missions effectuées à Brazzaville ; la première en novembre 2013, la seconde en février 2014.

Il a été soumis à la validation des parties prenantes selon la procédure PEFA Check

Les membres de l'équipe remercient l'ensemble des cadres et agents des administrations et institutions rencontrés, ainsi que les représentants des partenaires techniques et financiers, pour leur accueil et leur disponibilité.

Ils remercient tout particulièrement les cadres de la Direction des études et de la prévision du ministère des Finances, ainsi que les assistants techniques de l'Union européenne et de la Coopération française pour l'aide qu'ils ont apportée dans l'organisation des rencontres avec les services et dans la collecte de documents.

Ils remercient également les cadres de la Délégation de l'Union européenne pour l'appui qu'ils ont apporté à l'organisation de l'évaluation.

---

<sup>1</sup> Leader de consortium pour le Lot 11 des Contrats Cadres.

<sup>2</sup> M. Ali ACHOUR est diplômé de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE) de Paris (promotion 1975) ; madame Yvette HOUNGBO est Macro économiste, statisticienne et planificatrice. Monsieur Eugène MAMPASSI NSIKA, titulaire d'un doctorat en économie monétaire et financière, est ancien élève de l'Ecole nationale des services du Trésor de Paris (ENST) et du Centre de recherches sur le développement international (CERDI) de Clermont Ferrand. Monsieur Jean-Marc PHILIP est titulaire d'un doctorat en Technologies de l'Information et d'un doctorat en Sciences Economiques de l'Université Aix-Marseille. Madame Hougbo et messieurs Achour et Mampassi ont occupé des responsabilités dans les administrations économiques de leurs pays respectifs. Les quatre consultants ont une longue expérience dans les domaines de la gestion du développement, de l'organisation des administrations économiques et des systèmes de GFP. Ils ont tous participé à des évaluations des systèmes de GFP dans divers pays, dont plusieurs évaluations PEFA.



# Synthèse de l'évaluation

---

## **i) Récapitulatif de l'évaluation de la performance de la GFP**

### *Crédibilité du Budget*

La crédibilité du budget peut être favorisée par le fait que les recettes sont réalisées conformément aux prévisions, malgré l'importance de la part que représentent les recettes pétrolières fortement dépendantes des fluctuations des prix sur les marchés extérieurs.

Mais elle est entamée par le non-respect récurrent des plafonds de crédits autorisés par la loi de finances, ainsi que de la répartition de ces crédits entre les différents ministères et institutions. Les dépenses effectives s'écartent de manière substantielle des répartitions initiales de crédits déterminées à partir des stratégies nationales et sectorielles de développement.

La crédibilité du budget est aussi entamée par le manque de maîtrise des flux de trésorerie qui conduit, malgré les surplus budgétaires, à des risques d'accumulation d'arriérés de paiement. En pratique, ces derniers existent effectivement, même s'ils n'apparaissent pas dans les comptabilités du fait de l'annulation d'engagements de dépenses liquidées et ordonnancées et de leur réengagement sur l'exercice suivant.

### *Couverture et transparence du Budget*

Bien que relativement anciennes (à l'exception de la classification fonctionnelle qui a été redéfinie en 2008), les classifications budgétaires sont conformes aux normes GFS-COFOG, elles permettent de décrire de façon détaillée les affectations budgétaires selon les classifications économiques, administratives et fonctionnelles. Mais elles ne sont pleinement utilisées que pour la présentation du budget. Les informations sur l'exécution du budget ne sont disponibles qu'à des niveaux très agrégés, selon les grandes catégories économiques (titre) et administratives.

La documentation budgétaire connaît des améliorations pour certaines catégories d'informations, notamment celles relatives aux perspectives macroéconomiques et budgétaires et celles relatives à la gestion de la dette contractuelle. Mais dans le même temps, la qualité de la documentation sur l'exécution des budgets en cours est amoindrie.

Les systèmes en place n'enregistrent pas les dépenses fiscales (exonérations fiscales) accordées dans le cadre des politiques de soutien de l'Etat aux activités économiques ou dans le cadre des contreparties fiscales aux projets financés sur ressources extérieures.

Les dispositifs actuels souffrent aussi du manque, voire de l'absence d'information sur les entités extra budgétaires (établissements publics et collectivités territoriales).

Enfin, la transparence budgétaire est fortement compromise par la quasi-absence de diffusion d'information budgétaire et par l'accès aux données systématiquement soumis à autorisation de haute hiérarchie. Comparativement à 2006, la situation s'est aggravée du fait que la plupart des sites web des administrations financières ne sont plus fonctionnels.

### ***Budgétisation basée sur les politiques publiques***

Des efforts ont été faits en matière d'organisation de la préparation du budget, notamment à travers la formalisation de la procédure de préparation, l'amélioration des capacités de prévisions et de cadrage macroéconomique et budgétaire, une meilleure adéquation entre les politiques et les propositions budgétaires des ministères grâce à la mise en place depuis des CDMT sectoriels dans tous les ministères.

Ces efforts sont amoindris par les insuffisances qui subsistent dans la coordination des services en charge de la prévision des recettes pétrolières et ceux en charge des cadrages macroéconomiques. Ces insuffisances se traduisent par des retards qui ne permettent plus de communiquer aux différents ministères, et en temps utile, les informations qui leur permettraient de préparer leurs propositions budgétaires en conformité avec les priorités arrêtées par le cadre budgétaire.

### ***Prévisibilité et contrôle de l'exécution du Budget***

Pour ce qui concerne les recettes fiscales et douanières, la DGID et la DGDDI ont amélioré l'accès de l'information sur les droits et obligations des contribuables, malgré l'insuffisance de leurs capacités de diffusion (absence de site web pour la DGID). Mais les textes contiennent encore des dispositions insuffisamment claires, difficilement applicables pour certaines, donnant lieu à contestations pour d'autres (fiscalité pétrolière, exonérations fiscales...).

Les administrations fiscales et douanières ne disposent pas encore des moyens nécessaires pour couvrir de manière satisfaisante toute l'étendue du territoire. Leurs activités sont concentrées sur les deux pôles géographiques (Brazzaville et Pointe-Noire) qui, probablement de ce fait, représentent plus de 90% des recouvrements. Cette insuffisance est accentuée par les retards dans la généralisation du système d'identification (NIU) des contribuables instauré depuis 2004.

Des progrès significatifs ont été faits dans la réduction des délais de transfert sur le compte unique du Trésor des recettes recouvrées. Les efforts restent à mener dans l'organisation des comptabilités pour éviter les écarts fréquemment constatés entre les situations des administrations fiscales et douanières avec celles du Trésor; produire régulièrement les états de rapprochement et éliminer les risques d'accumulation d'arriérés de recouvrement.

Des progrès similaires sont attendus pour ce qui concerne les recettes pétrolières (hors fiscalité pétrolière). Des progrès ont déjà été accomplis pour un meilleur suivi des recouvrements effectifs et pour la réduction des délais de leurs versements au compte du Trésor.

Pour ce qui concerne les dépenses, les dispositifs de régulation budgétaire sont rudimentaires, tout comme l'organisation pour la gestion de la trésorerie. Les dysfonctionnements des outils informatiques (SIDERE), dont les mesures de réhabilitation prennent du retard, n'expliquent qu'en partie cette insuffisance. Les recours, insuffisamment encadrés, aux procédures sans engagement préalable ou sans ordonnancement préalable conduisent à des dépassements de crédits et à des difficultés de trésorerie sources potentielles d'accumulation d'arriérés.

La gestion de la dette extérieure et de la dette intérieure contractuelle est assurée dans des conditions tout à fait satisfaisantes par la Caisse Congolaise d'Amortissement qui produit mensuellement des données fiables sur l'encours, le service courant, et le stock d'arriérés. Elle produit aussi les rapports annuels sur la viabilité de la dette et sur la stratégie d'endettement. Les efforts restent à porter sur la dette non contractualisée, qui résulte d'arriérés sur la dépense et dont la gestion est transférée à la CCA. Les efforts devront porter en particulier sur la clarification du « statut » de cette dette dont le montant est significatif, et aussi sur la clarification du traitement qui est fait pour les mandats qui restent en instance de paiement au Trésor en fin d'exercice.

Le système informatique dédié à la gestion de la Solde est très ancien et ne permet pas la totale sécurisation du fichier. Et ce d'autant plus que la Direction de la Solde continue à manquer de moyens matériels suffisants. Il n'y a pas non plus de système sécurisé et performant pour l'intégration du fichier de la solde relevant du ministère en charge du Budget, avec le fichier des agents de l'Etat et qui relève de la Fonction publique. Un système informatique intégré, dédié tant à la gestion de la solde qu'à celle de la gestion des carrières des agents de l'Etat a été développé, mais il tarde à être opérationnel.

Le système de passation des marchés publics a été totalement modifié en 2009 pour le rapprocher des normes et bonnes pratiques internationales. Les organes qu'il prévoit ont été mis en place progressivement et commencent à être opérationnels. Des progrès significatifs sont déjà enregistrés, notamment en relation avec la limitation du recours aux modes de passation non concurrentiels et avec l'élaboration par les administrations des plans de passation. Mais le dispositif reste à améliorer sur des points essentiels pour la transparence telle la publication des adjudications et celle des attributions de marchés passés de gré à gré.

Le contrôle a priori des dépenses hors salaires et dette a connu des difficultés suite à la déconcentration de la fonction de contrôle financier (affectation de contrôleurs financiers auprès de gestionnaires de crédit). Le dispositif a été réorganisé et renforcé par un meilleur encadrement et par la mise à la disposition des contrôleurs financiers de manuels de procédures. Il n'y a pas eu par contre de progrès dans la limitation du recours aux procédures exceptionnelles qui autorisent l'exécution des dépenses sans engagements préalables, notamment pour les dépenses d'investissement.

Pour ce qui concerne les vérifications internes (contrôle a posteriori), les organes de contrôles existent, mais leurs capacités d'intervention étaient très limitées. Une priorité leur a été accordée dans le cadre du plan d'action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques (PAAGFP). Bien qu'ils ne soient pas encore pleinement opérationnels, ils ont

accompli des progrès importants dans leur organisation. L'inspection générale de l'Etat a ainsi travaillé, avec l'appui de partenaires techniques, à l'élaboration d'un Code de déontologie et divers manuels adaptés des normes internationales à l'intention des inspecteurs, et vérificateurs.

#### Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

Les systèmes informatiques pour la tenue des comptabilités administratives et financières connaissent des dysfonctionnements et ne sont pas en mesure de satisfaire les besoins de tenue à jour des comptabilités ainsi que les besoins d'information pour la gestion du budget. Le programme d'informatisation du ministère des Finances qui vise la réhabilitation et l'intégration de tous les systèmes (SYDONIA, SYSTAF, SYGADE SIDERE etc..) connaît beaucoup de retards.

Le TOFE mensuel est produit (mais non diffusé) par la Direction des études et de la Planification du ministère des Finances à partir de données extracomptables.

Les comptes sont produits en fin d'exercice pour les besoins de préparation de la loi de règlement, mais avec beaucoup de difficultés. Pour l'exercice 2012, les balances comptables n'ont pu être éditées qu'une seule fois par le système informatique.

#### *Surveillance et vérification externes*

Un gros effort a été fait pour rattraper les retards dans la préparation et l'adoption des lois de règlement. Les progrès ont été concrétisés par le fait que la loi de règlement 2012 a été déposée au Parlement en même temps que le projet de budget 2014, et adoptée en décembre 2013.

La Cour des comptes et de discipline budgétaire CCDB, a été réorganisée en 2005 et a développé des capacités pour le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et de sa qualité.

Il lui reste à renforcer ses moyens pour exercer ses autres missions qu'elle n'assure pratiquement pas, notamment le contrôle juridictionnel des comptes publics.

Il lui reste aussi à améliorer sa coordination avec les corps de contrôle internes (IGF et IGE) pour assurer une plus grande couverture des vérifications et audits.

Les progrès réalisés dans la préparation des budgets, en particulier pour l'amélioration de la prévisibilité des équilibres financiers à moyen terme et la traduction des priorités du PND dans les objectifs budgétaires, vont dans le sens du renforcement des capacités du Parlement à exercer ses prérogatives en matière de contrôle des objectifs et équilibres budgétaires. Il en va de même pour l'organisation et les procédures mises en place par les deux chambres parlementaires pour l'examen des projets de loi de finances. Ces progrès ne sont toutefois pas soutenus par davantage d'efforts pour améliorer, tant en quantité qu'en qualité, l'information des députés et, d'une manière plus générale, du public sur les situations économiques et sur les finances publiques.



Les insuffisances de l'information sur les finances publiques ont aussi un impact négatif sur la capacité du Parlement à exercer un contrôle efficient sur l'exécution du budget. Les récents progrès réalisés pour rattraper les délais dans la préparation des lois de règlement et pour renforcer l'assistance de la Cour des comptes au Parlement, auront un impact limité sur la qualité du contrôle parlementaire aussi longtemps que les systèmes comptables ne sont pas améliorés, et que des restrictions continuent à peser sur la diffusion de l'information.

### *Pratiques des bailleurs de fonds*

La République du Congo ne bénéficie que d'appuis projets. Ils sont tous inscrits dans le budget de l'Etat, quel que soit le mode de financement (prêts ou dons).

Le suivi des décaissements des prêts projets est assuré de manière satisfaisante (en termes de fiabilité et de délai) par la CCA et les services du Ministère du Plan. Ce n'est pas le cas pour le suivi des projets financés sur dons.

Les bailleurs de fonds n'appliquent pas encore les procédures nationales (circuit de la dépense, passation des marchés, contrôles) pour leurs appuis projet.

### *Conclusion*

Comparativement à 2006, le système de GFP en République du Congo a connu quelques progrès dans les domaines de l'amélioration de la prévisibilité à moyen terme et la qualité de la préparation du budget, de l'organisation de la passation et des contrôles des marchés publics, dans la gestion de la dette contractuelle et dans le renforcement des capacités de contrôle interne et externe.

Pour d'autres domaines, les progrès ne sont pas à la hauteur des objectifs annoncés et des efforts déployés. C'est le cas notamment pour les domaines de l'organisation et du suivi de l'exécution du budget, de la tenue des comptabilités administrative et financière, de l'encadrement des entités extrabudgétaires.

D'une manière générale, les efforts sont amoindris par l'insuffisante priorité accordée :

- au renforcement des systèmes informatiques dont l'importance des retards pour leur modernisation ne relèverait pas que des problèmes techniques ;
- au renforcement des capacités de diffusion de l'information.

### **ii) Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques.**

L'évaluation est résumée dans le tableau qui suit.

Effets des insuffisances sur les trois objectifs d'une bonne gestion des finances publiques

|  | <b>Discipline budgétaire</b>  | <b>Allocation stratégique<br/>Des ressources</b>  | <b>Mise à disposition efficiente<br/>des services</b>  |
|--|---|---|--|
| <b>1. Crédibilité<br/>du budget</b>                                      | Le budget présente un faible degré de crédibilité au vu des indicateurs du PEFA, en raison principalement du non-respect de la répartition des allocations de ressources par ministère, et du non-respect des limites de crédits autorisés par la loi de finances.<br>La crédibilité peut aussi être affectée par les faiblesses du système de suivi des instances de paiement. | L'insuffisant respect des répartitions sectorielles ne favorise pas l'allocation optimale des ressources.<br>Les faiblesses du système de suivi des instances de paiement risquent d'aboutir à l'accumulation d'arriérés de paiements se traduisant par des surcoûts (intégration des risques dans la détermination des prix par les fournisseurs de l'Etat) et des modifications de la structure réelle des dépenses.  | Les réallocations de ressources budgétaires nuisent à l'efficacité des biens et services publics.  |
| <b>2. Exhaustivité<br/>et<br/>transparence</b>                           | Le budget est présenté selon des classifications conformes aux standards internationaux. Il n'est pas accompagné de toutes les informations utiles pour faciliter la compréhension et le contrôle par le Parlement.<br>Les informations sur les budgets sont peu accessibles ou peu diffusées au grand public.  | La documentation est insuffisante pour permettre le contrôle parlementaire et favoriser l'allocation stratégique des ressources.<br>L'absence de données complètes et fiables sur les établissements publics autonomes (EPA) et les collectivités territoriales risque de compromettre les choix stratégiques par une insuffisante prise en compte des complémentarités entre les interventions des administrations centrales, locales et les EPA.<br>Le manque de diffusion de l'information réduit la transparence et la capacité de la société civile à contribuer à déterminer si les ressources sont utilisées conformément aux priorités. | L'absence de mise en cohérence des actions des administrations centrales avec celles des Établissements publics autonomes et des collectivités territoriales peut conduire à des gaspillages de ressources.<br>Le manque de transparence affaiblit la capacité de la société civile à optimiser l'utilisation des ressources et à appuyer sur le terrain, les politiques engagées.<br>Le manque de transparence ne permet pas non plus aux communes de contribuer à la mise à disposition effective des moyens au niveau des services primaires. |
| <b>3. Budgétisation<br/>fondée sur<br/>des politiques<br/>nationales</b> | Les cadres macroéconomiques et budgétaires, les Cadres de Dépenses sectorielles à Moyen Terme établis pour la préparation du Budget des ministères contribuent à améliorer la prévisibilité et à traduire, dans les budgets   | Le respect des stratégies et politiques nationales à travers l'élaboration de budgets programmes favorise l'allocation stratégique des ressources. Mais les délais de préparation insuffisants peuvent conduire à une   | La perspective pluriannuelle dans l'élaboration des budgets permet d'assurer les équilibres financiers et d'améliorer la faisabilité des programmes. Elle permet d'optimiser l'articulation des actions sur le moyen terme et de prévoir la  |

|  | <b>Discipline budgétaire</b>   | <b>Allocation stratégique<br/>Des ressources</b>  | <b>Mise à disposition efficiente<br/>des services</b>  |
|--|--|---|--|
|  | <p>annuels, les choix stratégiques nationaux.</p> <p>La préparation du budget s'appuie sur un calendrier budgétaire précis, mais pas toujours respecté.</p> <p>La faiblesse de la coordination entre les instances de prévision des recettes pétrolières et celles en charge des prévisions macroéconomiques et budgétaires est source de retards dans la détermination des équilibres et objectifs budgétaires.</p> <p>Les processus de concertation et d'arbitrage participent également à la qualité de la traduction dans les budgets, des politiques arrêtées. Mais ces procédés sont limités par les décisions tardives des instances supérieures du gouvernement en matière de fixations des plafonds de dépenses pour tous les ministères.</p> | <p>traduction partielle des programmes dans les propositions de budgets de moyens.</p>  | <p>mise à disposition des ressources au moment opportun.</p>   |
| <b>4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b> | <p>Il n'existe pas de système formel de gestion prévisionnelle de la trésorerie, ce qui limite les capacités de contrôle de l'exécution du budget.</p> <p>Les règles et procédures de contrôle de la dépense salariale ne garantissent pas la maîtrise des effectifs et la transparence.</p> <p>Pour les dépenses hors salaires, les règles sont bien établies, mais leur efficacité est amoindrie par le recours, fréquent et insuffisamment encadré, aux procédures exceptionnelles.</p> <p>Les moyens des services de contrôle internes ne sont pas en rapport avec l'étendue de</p>  | <p>L'absence de gestion prévisionnelle de la trésorerie peut affecter l'allocation stratégique des ressources en contraignant à des modifications non planifiées, certaines dotations budgétaires.</p> <p>La faiblesse des capacités d'intervention des services de contrôles internes peut aussi se traduire par des surcoûts, et des actes frauduleux qui modifient la structure réelle des dépenses.</p> | <p>Le manque de prévisibilité des flux de ressources peut favoriser l'émergence de comportements et de pratiques non conformes, chez les gestionnaires, par crainte des risques de blocages de crédits.</p> <p>La faiblesse des contrôles internes peut aussi générer l'émergence de pratiques de corruption et de détournements de ressources</p> |

|  | <b>Discipline budgétaire</b>   | <b>Allocation stratégique<br/>Des ressources</b>   | <b>Mise à disposition efficiente<br/>des services</b>   |
|--|--|--|---|
|  | leurs missions. La coordination entre les diverses institutions de contrôle est réduite  |  |   |
| <b>5. Comptabilité, Enregistrement des informations et rapports financiers</b> | La faiblesse de l'organisation des comptabilités administratives et financières ainsi que des systèmes informatiques ne permettent pas la tenue à jour des comptes et la production d'informations de gestion et de contrôle de l'exécution du budget.   | Les insuffisances de la comptabilité rendent difficiles la détermination et la maîtrise des coûts des programmes. Ce qui limite les capacités d'allocations optimales des ressources.<br>Les retards dans la production de données ou le manque d'informations sur l'exécution du budget peuvent aussi entraîner des restructurations non planifiées de la répartition des dépenses en fin d'exercice. | Le manque d'information sur l'exécution des budgets ne permet pas la prise de décisions pour des actions correctives au moment opportun.<br>Elle ne permet pas non plus la surveillance et le contrôle de l'utilisation des fonds |
| <b>6. Surveillance et vérification externe</b>                                 | L'activité de la Cour des comptes est limitée par l'insuffisance de ses capacités pour assurer ses missions de contrôle juridictionnel de tous les comptables publics, ainsi que ses missions de vérifications.<br>Le Parlement est organisé pour l'examen et l'adoption du projet de Budget, et du projet de loi de Règlement. Il ne dispose pas de toutes les ressources pour exercer sa fonction de contrôle et de vérification, et ne reçoit pas les rapports des autres institutions de vérification. | La faiblesse des contrôles externes peut conduire à la déresponsabilisation dans l'exécution des politiques arrêtées.  | La déresponsabilisation des gestionnaires peut entraîner l'inefficacité des actions et l'échec des politiques.  |

### **iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes**

Au cours des cinq dernières années, le Gouvernement s'est doté de deux plans pour les réformes de la gestion des finances publiques : le Plan d'Action Gouvernemental pour la Gestion des Finances Publiques (PAGGFP) ; et le Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Investissements Publics (PAAGIP).

Ces plans devront être actualisés pour intégrer les actions et priorités induites par la transposition dans le droit national des Directives CEMAC de décembre 2011 relatives au

Code de transparence dans la GFP, à la Loi organique sur les finances publiques, au Règlement général de la comptabilité publique, à la Nomenclature budgétaire, au Plan comptable et au TOFE.

L'efficacité de la conduite des réformes de la GFP devra s'appuyer sur

- Un Plan de réformes global, intégrant l'ensemble des domaines de la GFP et basé sur un cadre logique harmonisant les actions et les priorités.
- Un cadre institutionnel de mise en œuvre, cadre dans lequel sont représentés tous les acteurs et dans lequel les tâches et responsabilités en matière de réformes sont identifiées et réparties en cohérence avec leurs attributions et fonctions.

Les autorités semblent prendre conscience actuellement de l'importance de ces deux facteurs et envisagent de les prendre en compte pour les programmes à venir.

Au-delà de ces deux facteurs, c'est la question de la diffusion de l'information qui va constituer le facteur clé du succès ou de l'échec des réformes. Celles prévues par le cadre harmonisé CEMAC découlent des principes de la Directive sur le Code de transparence de la GFP.

La conduite des réformes devra s'appuyer aussi sur une volonté de rompre avec les pratiques tendant à limiter la diffusion de l'information.



## Comparaison résumée de l'évolution des notations des indicateurs entre 2006 et 2013

Nous présentons ici de manière très succincte une comparaison globale des notes des indicateurs par rapport à celles établies en 2006.

Il faudra noter cependant que nous avons des divergences d'approche avec les évaluateurs de 2006 pour un grand nombre d'indicateurs<sup>3</sup>. Au niveau de la section 3, nous avons relevé et expliqué ces divergences chaque fois que nécessaire. Dans ces cas, l'évolution de la note ne reflète pas l'évolution réelle de la situation. Les comparaisons présentées ci-dessous devront donc en tenir compte.

Sur les 28 indicateurs de haut niveau qui mesurent les performances du système GFP (hors pratiques des bailleurs de fonds), 2 ne sont pas comparables car ils ont été modifiés par le SPEFA, un n'avait pas été noté en 2006 et un autre ne l'est pas en 2013.

Sur les 24 restants, 13 ont en 2013 une note identique à celle attribuée en 2006 ; 4 ont une note plus élevée et 7 une note moins élevée.

Sur les notes de 7 indicateurs dont la note est inférieure en 2013, seulement 2 correspondent à une régression effective de la performance. Les autres baisses ne s'expliquent que par des divergences dans la méthode de notation.

Enfin, parmi les indicateurs dont la note n'a pas évolué, un bon nombre se rapportent à des domaines où des progrès ont été réalisés, mais ne permettent pas encore de justifier l'amélioration de la note globale.

### Etat comparatif 2006-2013 des évaluations des indicateurs sur la Gestion des Finances Publiques en République du Congo

| Indicateurs  | M1 ou<br>M2 | 2006           |             |   |   | 2013 |                |             |   | Evolution |   |     |
|--|-------------|----------------|-------------|---|---|------|----------------|-------------|---|-----------|---|-----|
|  |             | Note<br>finale | composantes |   |   |      | Note<br>finale | composantes |   |           |   |     |
|  |             |                | 1           | 2 | 3 | 4    |                | 1           | 2 |           | 3 | 4   |
| <b>A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget</b> |             |                |             |   |   |      |                |             |   |           |   |     |
| PI-1 : dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement              | M1          | <b>B</b>       | B           |   |   |      | <b>C</b>       | C           |   |           |   | (-) |
| PI-2 : composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé      | M1          | <b>D</b>       | D           |   |   |      | <b>D+</b>      | D           | B |           |   | (N) |
| PI-3 : recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé              | M1          | <b>A</b>       | A           |   |   |      | <b>A</b>       | A           |   |           |   | (=) |

<sup>3</sup> L'évaluation 2006 était une des toutes premières évaluations PEFA. Les évaluateurs ne disposaient pas encore de tous les supports et explications utiles pour la conduire de manière tout à fait conforme.

| Indicateurs   | M1 ou M2 | 2006        |             |   |   | 2013 |             |             |    | Evolution |     |     |
|---|----------|-------------|-------------|---|---|------|-------------|-------------|----|-----------|-----|-----|
|   |          | Note finale | composantes |   |   |      | Note finale | composantes |    |           |     |     |
|   |          |             | 1           | 2 | 3 | 4    |             | 1           | 2  |           | 3   | 4   |
| PI-4 : stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses   | M1       | D+          | D           | B |   |      | D           | D           |    |           | (-) |     |
| <b>B. Spécificités transversales : couverture et transparence</b>   |          |             |             |   |   |      |             |             |    |           |     |     |
| PI-5 : classification du budget   | M1       | C           | C           |   |   |      | D           | D           |    |           | (-) |     |
| PI-6 : exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire   | M1       | B           | B           |   |   |      | C           | C           |    |           | (-) |     |
| PI-7 : importance des opérations non rapportées de l'administration centrale  | M1       | C+          | C           | A |   |      | C+          | C           | B  |           | (=) |     |
| PI-8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales   | M2       | D           | D           | D | D |      | D+          | B           | D  | D         | (+) |     |
| PI-9 : surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public                              | M1       | D           | D           | D |   |      | D           | D           | D  |           | (=) |     |
| PI-10 : accès du public aux principales informations budgétaires  | M1       | D           | D           |   |   |      | D           | D           |    |           | (=) |     |
| <b>C. Cycle budgétaire</b>  |          |             |             |   |   |      |             |             |    |           |     |     |
| <b>C(1) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>  |          |             |             |   |   |      |             |             |    |           |     |     |
| PI-11 : caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget                                     | M2       | D+          | D           | C | C |      | C           | D           | D  | A         | (+) |     |
| PI-12 : perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques                   | M2       | D+          | D           | B | D | D    | C+          | C           | A  | C         | D   | (+) |
| <b>C(2) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>  |          |             |             |   |   |      |             |             |    |           |     |     |
| PI-13 : transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables   | M2       | B           | B           | B | C |      | B           | C           | B  | B         |     | (=) |
| PI-14 : efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, taxes et droits de douane | M2       | D+          | C           | D | C |      | D+          | C           | D  | C         |     | (=) |
| PI-15 : efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières   | M1       | A           | A           | A | A |      | NN          | NN          | NN | D         |     | N   |
| PI-16 : prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses  | M1       | D           | D           | D | D |      | D           | D           | D  | D         |     | (=) |
| PI-17 : suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties  | M2       | B+          | B           | B | A |      | B           | A           | D  | A         |     | (-) |
| PI-18 : efficacité des contrôles des états de paie  | M1       | C+          | A           | B | A | C    | D+          | D           | D  | D         | C   | (-) |
| PI-19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation des marchés publics            | M2       | D+          | -           | - | - |      | D+          | B           | D  | D         | D   | (N) |
| PI-20 : efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales   | M1       | D+          | D           | C | D |      | D+          | D           | C  | D         |     | (=) |
| PI-21 : efficacité du système de vérification interne   | M1       | D           | D           | D | D |      | D           | D           | D  | D         |     | (=) |
| <b>C(3) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>  |          |             |             |   |   |      |             |             |    |           |     |     |
| PI-22 : régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes  | M2       | D+          | C           | D |   |      | D+          | D           | C  |           |     | (=) |
| PI-23 : disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de  | M1       | D           | D           |   |   |      | D           | D           |    |           |     | (=) |



| Indicateurs   | M1 ou<br>M2 | 2006           |             |          |          |          | 2013           |             |           |          |          | Evolution |
|---|-------------|----------------|-------------|----------|----------|----------|----------------|-------------|-----------|----------|----------|-----------|
|   |             | Note<br>finale | composantes |          |          |          | Note<br>finale | composantes |           |          |          |           |
|   |             |                | 1           | 2        | 3        | 4        |                | 1           | 2         | 3        | 4        |           |
| prestation des services primaires   |             |                |             |          |          |          |                |             |           |          |          |           |
| PI-24 : qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année | M1          | <b>C+</b>      | <i>B</i>    | <i>C</i> | <i>B</i> |          | <b>D+</b>      | <i>C</i>    | <i>D</i>  | <i>C</i> |          | (-)       |
| PI-25 : qualité et respect des délais des états financiers annuels                                  | M1          | <b>D+</b>      | <i>C</i>    | <i>D</i> | <i>B</i> |          | <b>D+</b>      | <i>D</i>    | <i>B</i>  | <i>D</i> |          | (=)       |
| <b>C(4) Surveillance et vérification externes</b>   |             |                |             |          |          |          |                |             |           |          |          |           |
| PI-26 : étendue, nature et suivi de la vérification externe   | M1          | <b>D</b>       | <i>D</i>    | <i>D</i> | <i>D</i> |          | <b>D+</b>      | <i>D</i>    | <i>C</i>  | <i>A</i> |          | (+)       |
| PI-27 : examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif                             | M1          | <b>D+</b>      | <i>B</i>    | <i>B</i> | <i>B</i> | <i>D</i> | <b>D+</b>      | <i>A</i>    | <i>A</i>  | <i>A</i> | <i>D</i> | (=)       |
| PI-28 : examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif                       | M1          | -              | -           | -        | -        |          | <b>C+</b>      | <i>A</i>    | <i>D</i>  | <i>C</i> |          | N         |
| <b>D. Pratiques des bailleurs de fonds</b>  |             |                |             |          |          |          |                |             |           |          |          |           |
| D-1 : prévisibilité de l'appui budgétaire direct  | M1          | <b>A</b>       | <i>A</i>    | <i>A</i> |          |          | <b>NN</b>      | <i>NN</i>   | <i>NN</i> |          |          | N         |
| D-2 : renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation            | M1          | <b>A</b>       | <i>A</i>    | <i>A</i> |          |          | <b>B+</b>      | <i>A</i>    | <i>B</i>  |          |          | (-)       |
| D-3 : proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales                              | M1          | <b>D</b>       | <i>D</i>    |          |          |          | <b>D</b>       | <i>D</i>    |           |          |          | (=)       |

# 1. Introduction

---

## *L'objectif du PFM-PR*

Le Congo a procédé en 2006, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, à sa première évaluation du système de gestion des finances publiques. Elle avait servi à établir un état des lieux du système de gestion des finances publiques.

La présente évaluation va servir à mesurer les progrès accomplis depuis celle de 2006.

Elle servira aussi, le cas échéant, à revoir et à renforcer les programmes de réformes en cours pour accélérer l'amélioration des performances ainsi que la mise en œuvre des nouvelles dispositions prévues par les Directives de la CEMAC de décembre 2011.

## *Le processus de préparation du rapport*

L'équipe d'évaluation a effectué une première mission à Brazzaville du 4 au 29 novembre 2013 pour entamer la seconde évaluation du système de Gestion des Finances Publiques (GFP) Congolais sur la base des indicateurs de haut niveau du «Cadre de Mesure de Performance de la Gestion des Finances Publiques» (PEFA).

La mission a débuté par un atelier de lancement présidé par un membre du Cabinet de monsieur le ministre délégué chargé du Plan, représentant son ministre. L'atelier a regroupé divers responsables des administrations financières, des représentants d'institutions (Cour des comptes, institut de la statistique, chambre de commerce..) et des représentants de partenaires techniques et financiers. Les évaluateurs ont, à cette occasion,

- rappelé les objectifs de leur mission,
- présenté les principes généraux de la méthode PEFA,
- proposé une démarche et un plan de travail qui ont été approuvés.

Une journée de formation a ensuite été organisée à l'intention de cadres des administrations et institutions directement concernées par l'évaluation. Au cours de cette journée, les évaluateurs ont présenté la méthode d'évaluation, le contenu du rapport sur la performance du système de gestion des finances publiques et la signification des indicateurs (28 indicateurs de haut niveau et 3 indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds).

Des séances de travail ont ensuite été organisées avec les responsables et les cadres des principaux services des ministères en charge des finances et de la planification, de l'enseignement primaire et secondaire et de l'alphabétisation, de la Mairie de Brazzaville, ainsi qu'avec la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire et la Commission Economie et finances du Sénat.

Des réunions avaient été programmées avec d'autres institutions (Commission en charge des finances de l'Assemblée nationale, Chambre de commerce et organisations patronales) mais elles n'ont pas été tenues en raison du manque de disponibilité de leurs représentants.

Durant leur premier séjour à Brazzaville, les évaluateurs ont pu recueillir de nombreuses informations et documents utiles à l'évaluation. Sur cette base, ils ont produit un rapport préliminaire qui a été soumis à l'appréciation des autorités en janvier 2014.

Conformément au plan de travail initialement défini, les évaluateurs ont effectué un second séjour à Brazzaville du 8 au 14 février 2014 dont l'objectif était de recueillir les réactions au rapport préliminaire, et de compléter leurs informations. Ils ont produit, à l'issue de ce second séjour, un rapport provisoire qui a été présenté à la partie nationale, aux partenaires techniques et financiers et au Secrétariat du PEFA. Toutes ces parties ont exprimé des observations et des suggestions par écrit et à l'occasion d'une séance de travail tenue au ministère des Finances le 23 mai 2014 et réunissant les principaux responsables du ministère des finances et d'institutions de contrôle (IGE et Cour des comptes) et le chef de l'équipe des évaluateurs.

Les consultants ont préparé un document qui regroupe toutes les observations et suggestions faites au rapport provisoire, et les réponses et suites qui leur seront données dans le rapport définitif. Ce document a été présenté par le chef d'équipe à l'atelier de validation du rapport d'évaluation PEFA tenu le 27 mai au Ministère des Finances. L'atelier était présidé par monsieur le Directeur de Cabinet et réunissait les différentes parties prenantes (responsables nationaux, partenaires techniques et financiers). A l'issue de la présentation et des discussions, l'atelier a donné son accord sur le rapport d'évaluation sous réserve des modifications contenues dans le document sur les observations et suggestions. Ce dernier est joint au rapport final de la seconde évaluation PEFA en République du Congo.

### *La méthodologie utilisée*

L'évaluation est centrée sur les pratiques en matière de gestion des finances publiques de l'année en cours (2013), en s'appuyant, pour certains indicateurs, sur les données sur les trois derniers exercices budgétaires clos (2010 à 2012). Elle se traduit par une notation des indicateurs, selon la méthodologie et les barèmes décrits dans le manuel diffusé par le Secrétariat du PEFA en janvier 2011.

Les évaluateurs se sont appuyés sur :

- l'analyse d'un grand nombre de documents collectés lors des deux séjours en République du Congo et relatifs au cadre législatif et réglementaire de la GFP, aux études et évaluations disponibles sur les organisations passées et actuelles de la GFP, les documents produits dans le cadre de la préparation et de l'exécution du budget (rapports économiques et financiers, notes et circulaires, manuels et procédures), des notes et rapports des institutions de contrôle, des rapports des partenaires techniques et financiers (FMI notamment), des données et statistiques économiques et financières ;
- diverses séances de travail avec les responsables des ministères et institutions cités précédemment (voir partie ci-dessus sur le processus de préparation) et au cours desquelles les consultants rappelaient l'objectif de leur mission, les modalités de l'exercice PEFA et son intérêt pour l'amélioration du processus de réformes de la GFP et examinaient ensuite :

- le cadre juridique et réglementaire dans lequel le service exerce ses missions,
  - les moyens et les capacités disponibles, y compris les supports, manuels et documents techniques mis à la disposition des agents,
  - les pratiques effectives, et les difficultés éventuellement rencontrées dans l'exercice des attributions,
  - Les rapports, informations et autres données statistiques produits par le service et diffusés le cas échéant
- des réunions tenues avec les partenaires techniques et financiers dans le but de les informer sur les objectifs et le déroulement de l'évaluation, et aussi pour leur avis informations et appréciations sur la GFP.

Par ailleurs, la Délégation de l'Union Européenne a, avec l'aide de ses assistants et celui de la Coopération française au MEFPI, appuyé l'organisation et le suivi de toutes les étapes du processus d'évaluation.

### *Le champ couvert*

Le secteur public est constitué des quatre secteurs juridiques suivants :

1. les administrations centrales (Institutions, ministères et leurs services déconcentrés)
2. les établissements publics autonomes (y compris les agences) à caractère administratif ;
3. les collectivités territoriales ;
4. les entreprises publiques à caractère économique et commercial.

Seul le premier secteur (administrations centrales et leurs services déconcentrés) est recouvert par l'évaluation.

Les autres secteurs ne seront examinés que dans le cadre de leurs relations budgétaires et financières avec les administrations centrales.

L'importance économique et financière relative de chacun de ces secteurs n'a pu être établie par manque de données, en particulier sur les dépenses globales des collectivités territoriales et des établissements autonomes.



## 2. Données générales sur le pays

---

### 2.1 Description de la situation économique du pays

#### *Le contexte national*

Avec une population 4,4 millions d'habitants, le Congo-Brazzaville est un pays de faible densité, avec en moyenne 13 habitants au km<sup>2</sup>.

Le rapport sur le Plan National de Développement du CONGO 2012-2016<sup>4</sup> indique que le revenu moyen par habitant était évalué en 2012 à 4 400 CFA/jour, soit environ 9 USD par jour.

Il indique aussi qu'en 2011 près de la moitié des congolais (46,5%) vivent en dessous du seuil national de pauvreté fixé à 994 FCFA/jour), contre 50,7% en 2005. La pauvreté touche davantage les campagnes où elle s'accroît (64,8% de la population rurale en 2005 et près de 75% en 2011).

Le rapport IDH 2012 situe le Congo à la 138<sup>ème</sup> place sur 186 (142 sur 187 en 2013) pays dans le classement de l'indice de développement humain (IDH) des Nations Unies. Ce même rapport indique que l'espérance de vie à la naissance est de 51,1 ans (en 2011) avec un taux de mortalité infantile très élevé de 76,4 ‰.

L'économie du Congo est fortement dépendante du secteur pétrolier qui représente en 2012 67% du PIB, 87% des exportations et plus de 80% des recettes du Budget de l'Etat. L'économie du pays a, au cours des dernières années, connu un taux de croissance en rapport avec l'évolution des prix du pétrole sur le marché mondial (+4,6 % de moyenne annuelle pour les dix dernières années).

Toutefois, le pays aborde une période de baisse tendancielle de sa production pétrolière résultant de la diminution de ses réserves. Il continuera à bénéficier de taux de croissance élevés pendant les prochaines années grâce à des investissements sur de nouveaux champs pétroliers. Le budget de 2014 a ainsi été basé sur une hypothèse de croissance de 10%, justifiée par la mise en exploitation de nouveaux gisements. Mais les autorités envisagent la période après pétrole en renforçant les investissements pour les infrastructures économiques et autres secteurs de croissance. Les perspectives dans le secteur minier sont également très encourageantes.

L'accroissement de la dépense publique, en particulier les investissements publics, crée des tensions inflationnistes. En 2012, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 5,1%, contre 1,9% en 2011.

---

<sup>4</sup> Livre 1 du rapport Plan National de Développement 2012-2016

### *Programme de réformes global des autorités nationales*

Après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2010 qui a permis au Congo un allègement de sa dette, le Gouvernement s'est doté d'un nouveau Plan National de Développement (PND) pour la période 2012-2016.

Le PND a retenu les cinq axes stratégiques suivants :

- la Gouvernance : politique, administrative, judiciaire, sécuritaire et de défense nationale, économique et financière;
- la croissance et la diversification de l'économie;
- le développement des infrastructures économiques et sociales ;
- le développement social et l'inclusion;
- le développement équilibré et durable.

### *La logique des réformes du système de GFP en relation avec le PND*

Les réformes de GFP s'inscrivent dans l'axe stratégique de la gouvernance. Le PND souligne dans ce cadre :

- l'importance du renforcement des institutions et corps de contrôle pour sécuriser les ressources publiques ;
- l'amélioration de la qualité de la programmation budgétaire (renforcement des services de prévision des ministères, amélioration de la qualité de la dépense.)

Ces objectifs rejoignent ceux en rapport avec la mise en place des dispositifs prévus par les nouvelles directives de la CEMAC de décembre 2011<sup>5</sup>.

## **2.2 Les objectifs budgétaires**

### *Performance budgétaire*

Les finances publiques du Congo sont caractérisées par un budget depuis plus d'une décennie. Le solde budgétaire a même représenté près de 47% des recettes en 2008.

Cette situation résulte, de l'évolution très favorable du secteur pétrolier, marquée selon les cas par une augmentation de la production pétrolière et/ou des cours du baril sur les marchés internationaux. Le tableau 2 montre que les recettes pétrolières<sup>6</sup> représentent à elles seules plus de 35% du PIB.

---

<sup>5</sup> Le Plan 2012-2016 a été préparé avant la publication des Directives CEMAC

<sup>6</sup> Les recettes pétrolières sont constituées de la part de production revenant à l'Etat, de la Redevance proportionnelle et de la provision pour investissement. Les recettes de la fiscalité sur les entreprises pétrolières ou sur la commercialisation des produits pétroliers sur le marché intérieur n'y sont pas incluses.

**Tableau 1 : Evolution des soldes budgétaires<sup>(\*)</sup> de 2002 à 2012  
(en milliards de Francs CFA)**

| Année             | Recettes Réalisées | Dépenses Réalisées | Solde   | Solde/Recettes |
|-------------------|--------------------|--------------------|---------|----------------|
| 2002              | 752,1              | 789,2              | -37,1   | -5%            |
| 2003              | 780,5              | 764,2              | 16,4    | 2%             |
| 2004              | 927,9              | 897,3              | 30,6    | 3%             |
| 2005              | 1 425,3            | 1 069,6            | 355,7   | 25%            |
| 2006              | 1 790,0            | 1 292,8            | 497,2   | 28%            |
| 2007              | 1 587,7            | 1 484,4            | 103,3   | 7%             |
| 2008              | 2 504,6            | 1 323,9            | 1 180,7 | 47%            |
| 2009              | 1 339,8            | 1 240,0            | 99,8    | 7%             |
| 2010              | 2 332,3            | 1 347,0            | 985,3   | 42%            |
| 2011              | 3 066,2            | 1 869,2            | 1 197,0 | 39%            |
| 2012              | 3 280,0            | 2 738,1            | 541,9   | 17%            |
| 2013 (prévisions) | 3 308,0            | 2 293,0            | 1 015,0 | 31%            |
| 2014 (prévisions) | 4 195,4            | 3 141,9            | 1 053,5 | 25%            |

(\*) : Dans ce tableau, les recettes incluent les financements extérieurs (emprunts et dons), les dépenses incluent l'amortissement de la dette (bien que ce dernier ne constitue pas une dépense) et les projets financés sur ressources extérieures

Source : Rapport de la Cour des comptes exercice 2012 et loi de finances 2013 et 2014

L'aisance budgétaire qui caractérise ainsi la situation financière de l'Etat est toutefois fragile du fait de la forte dépendance vis-à-vis du seul secteur pétrolier. Les dépenses rapportées au PIB hors pétrole montrent aussi cette fragilité. Ainsi, le ratio des dépenses de salaires rapportées au PIB global est toujours contenu en dessous du plafond de 5%, mais celui des salaires rapportés au PIB hors pétrole est de l'ordre de 10%.

C'est les raisons pour lesquelles les autorités ont décidé de mener une politique prudente en matière de dépenses. Elles ont adopté depuis 2013 une règle budgétaire visant à se prémunir contre la volatilité des recettes pétrolières (voir encadré 1 ci-dessous). Elle repose sur le principe d'un plafonnement des dépenses globales pour :

- limiter les dépenses de fonctionnement à un niveau compatible avec les ressources hors pétrole,
- augmenter les investissements, mais dans la limite des capacités de réalisation et d'absorption,
- dégager une épargne pour « sécuriser » l'avenir.

Les données du tableau 3 montrent que les dernières prévisions de finances respectent à peu près les parts 1/3 de dépenses pour le fonctionnement et 2/3 pour l'investissement, avec une épargne budgétaire en hausse. Le défi pour le Gouvernement reste sa capacité à maintenir cette règle malgré la pression de la demande de dépenses de tous les secteurs.



**Tableau 2 : Evolution des recettes de l'Etat en % du PIB global**

| Nature des recettes          | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Recettes totales (avec dons) | 38,8 | 44,4 | 44,9 | 43,8 | 44,6 | 48,1 | 42,6 | 47,0 | 47,9 |
| Recettes fiscales            | 6,6  | 5,9  | 6,1  | 5,7  | 6,9  | 6,9  | 9,5  | 10,3 | 11,7 |
| Recettes pétrolières         | 31,8 | 37,9 | 38,2 | 37,5 | 36,9 | 39,0 | 32,8 | 35,0 | 34,4 |

Source : Rapports du FMI sur le Congo, Octobre 2013, Août 2012 ;

**Encadré 1 : la nouvelle règle budgétaire**

Cette règle prévoit l'allocation chaque année de 1500 milliards de FCFA de recettes pétrolières aux dépenses courantes (500 milliards de FCFA) et d'investissement (1000 milliards de FCFA), tandis que le reste des recettes pétrolières est épargné dans les dépôts de l'État. L'allocation permettrait de progresser dans l'assainissement des finances publiques et de faciliter un développement de l'infrastructure compatible avec la capacité d'absorption du Congo et comme l'envisage le Plan national de développement. Pour la période 2013–2020, près de 70% du total des recettes pétrolières projetées seraient ainsi dépensées (dont les deux tiers seraient consacrés aux biens d'équipement) et 30% épargnées.

A l'inverse, si les recettes pétrolières chutent temporairement sous la barre des 1500 milliards de FCFA, la règle prévoit des dispositions permettant aux autorités de tirer sur les fonds épargnés afin de préserver les dépenses d'infrastructures

Source : Rapport du FMI, article IV, Octobre 2013, Août 2012

**Allocation stratégique des ressources**

Les tableaux 3 et 4 donnent la répartition économique des prévisions de dépenses budgétaires (en % du PIB global) pour la période 2008 à 2014 et la répartition sectorielle des dépenses effectives pour 2010 et 2012.

**Tableau 3 : Répartition économique des dépenses de l'Etat (prévisions en % du PIB global)**

| Nature                                       | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| 1-Dépenses courantes                         | 14,9 | 13,9 | 11,2 | 10,3 | 10,2 | 10,7 | 11,5 |
| Dont Salaires                                | 3,1  | 3,8  | 3,2  | 3,1  | 3,5  | 3,9  | 4,4  |
| 2-Dépenses d'investissement                  | 8,9  | 10,8 | 10,2 | 16,3 | 26,3 | 23,4 | 23,8 |
| Dont investissements sur ressources internes | 7,3  | 10,3 | 8,9  | 13,6 | 18,5 | 19,5 | 21,3 |

Source : Rapports FMI sur le Congo, 2013, 2012 et 2011.

**Tableau 4 : Répartition sectorielle des dépenses de l'Etat (en milliards de FCFA)**

| Ministère/institution   | Année   |        | 2010    |        | 2012    |   |
|---|---------|--------|---------|--------|---------|---|
|   | réalisé | %      | réalisé | %      | réalisé | % |
| 12 - Parlement  | 27,6    | 2,5%   | 37,7    | 1,7%   |         |   |
| 13 - Présidence de la République  | 66,2    | 6,0%   | 88,7    | 3,9%   |         |   |
| 21 - Défense Nationale  | 82,1    | 7,4%   | 199,4   | 8,8%   |         |   |
| 31 - Affaires Etrangères et Coopération                                     | 19,1    | 1,7%   | 28,6    | 1,3%   |         |   |
| 34 - Intérieur et Décentralisation  | 86,4    | 7,8%   | 289,5   | 12,8%  |         |   |
| 37 - Construction, Urbanisme et Habitat                                     | 16,4    | 1,5%   | 44,9    | 2,0%   |         |   |
| 39 - Energie et Hydraulique   | 58,9    | 5,3%   | 228,3   | 10,1%  |         |   |
| 41 - Agriculture et Elevage   | 21,6    | 2,0%   | 34,3    | 1,5%   |         |   |
| 43 - Equipement et Travaux Publics  | 175,4   | 15,9%  | 281,8   | 12,5%  |         |   |
| 44 - Transports, Aviation Civile et Marine Marchande                        | 78,1    | 7,1%   | 115,7   | 5,1%   |         |   |
| 52 - Economie, Plan, Aménagement du territoire et intégration               | 10,4    | 0,9%   | 37,6    | 1,7%   |         |   |
| 53 - Finances, Budget et Portefeuille Public                                | 64,9    | 5,9%   | 166,0   | 7,3%   |         |   |
| 61 - Enseignement Primaire, Secondaire et Alphabétisation                   | 77,6    | 7,0%   | 116,3   | 5,1%   |         |   |
| 62 - Enseignement Supérieur   | 26,7    | 2,4%   | 41,3    | 1,8%   |         |   |
| 68 - Enseignement technique, professionnel, formation qualifiante et Emploi | 21,3    | 1,9%   | 29,9    | 1,3%   |         |   |
| 71 - Santé et Population  | 72,7    | 6,6%   | 144,1   | 6,4%   |         |   |
| - Autres Ministères et Institutions   | 96,8    | 8,8%   | 112,2   | 5,0%   |         |   |
| - Charges Communes  | 50,5    | 4,6%   | 213,8   | 9,5%   |         |   |
| Total   | 1 104,3 | 100,0% | 2 261,7 | 100,0% |         |   |

Source : Rapport de la Cour des comptes

Ces données montrent que les objectifs en matière d'augmentation des ressources au profit des secteurs sociaux n'ont pas été atteints pour les deux années indiquées. Sur recommandation du Parlement, le Gouvernement a relevé les parts de ces secteurs, notamment de l'éducation, dans les budgets 2013 et 2014.

## **2.3 Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques**

### **Le cadre juridique**

Le cadre juridique des finances publiques est le cadre classique des finances publiques adopté en Afrique francophone. Suite à l'adoption en décembre 2011 des six directives CEMAC relatives à la gestion des finances publiques, il est en pleine transition en vue de sa mise en conformité avec les normes internationales.

Les règles fondamentales régissant le système actuel sont définies par des textes de haut niveau que sont la Constitution et la Loi organique relative au régime financier de l'Etat.

*La Constitution.* Promulguée le 20 janvier 2002, elle précise le rôle du Parlement en matière de finances publiques (contrôle des politiques budgétaires et financières de l'exécutif, vote de la loi de finances et de la loi de règlement). Elle précise les dates limites de dépôt sur le bureau du Parlement des projets de loi de finances et de loi de règlement.

*La loi organique relative au régime financier de l'Etat (LORFE).*

Jusqu'en 2013, le régime financier était défini par la loi de février 2000. Une nouvelle Loi organique a été adoptée en 2012 et certaines de ses dispositions, notamment en matière de présentation du projet de budget, commencent à être appliquées. Mais pour l'essentiel, c'est la loi de février 2000 qui reste en vigueur. Elle comporte l'essentiel des règles fondamentales régissant le système de gestion des finances publiques.

Elle précise notamment :

- Les grands principes budgétaires ;
- La présentation du budget ;
- Le contenu et la portée des lois de finances (de l'année, rectificatives et de règlement);
- La nature des ressources et des charges ;
- Les règles régissant les comptes spéciaux et les budgets annexes ;
- Les grandes étapes de la procédure budgétaire ;
- La distinction entre mesures votées et mesures nouvelles ;
- La nature des documents présentés au Parlement
- La procédure d'examen du projet de loi de finances par le parlement ;
- Les règles d'exécution du budget de l'Etat (distinction entre ordonnateurs et comptables, règles de modification de l'autorisation parlementaire, ...).
- Les principes du contrôle de la Cour des comptes.

*Les Autres lois.*

La constitution de 1992 et le chapitre II de la loi n° 19-99 du 15 août 1999 portant organisation du pouvoir judiciaire traitent de la compétence, l'organisation, les attributions, les rapports annuels et avis, infractions et sanctions de la *Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire du Congo* (CCDBC). Présidence de la République.

La loi 38/59 du premier juillet 1959 portant fixation des *attributions du Contrôleur financier* de la République du Congo.

*Les décrets.*

*Le règlement général sur la comptabilité publique.* Il est établi par le décret 2000-187 du 10 août 2000 de la Présidence de la République (texte en cours de révision en raison de l'adoption de la nouvelle LORFE). Il traite :

- des ordonnateurs ;
- des comptables publics;
- des opérations de recettes ;
- des opérations de dépenses (en particulier des quatre phases de la dépense) ;
- des régies d'avances et des régies de menues recettes ;
- de la comptabilité.

Le décret n° 92.783 du 29 août 1992 *portant nomenclature du budget de l'État*. Cette nomenclature revêt deux aspects : un aspect fonctionnel et un aspect comptable.

Le Décret 2009-156 du 20 mai 2009 portant *code des marchés publics*, qui renouvelle l'ancien cadre portant réglementation des marchés publics. Il fixe les nouvelles règles régissant la préparation, la passation, l'approbation, l'exécution, le contrôle et la régulation des marchés publics. Il fixe également les règles régissant la passation, le contrôle et la régulation des conventions de délégations de service public. Il établit enfin le règlement du contentieux des marchés publics et des délégations de services publics.

Plusieurs textes d'application de ce code ont été pris notamment :

- Le décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics ;
- Le décret n° 2009-159 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics ;
- Le décret n° 2009-160 du 20 mai 2009 fixant les modalités d'approbation des marchés publics ;
- Le décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics ;
- Le décret n° 162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

Le Décret 99-202 du 31 octobre 1999 portant attributions et organisations de l'*inspection générale des finances*, Présidence de la République. Il réglemente le corps de contrôle interne à posteriori au sein du ministère en charge des finances.

A des niveaux inférieurs, des décrets et des arrêtés portent attributions et organisations :

- des ministères (décrets de la Présidence de la République) ;
- des directions générales à l'intérieur des ministères (décrets de la Présidence de la République) ;
- des directions centrales, des services et des bureaux à l'intérieur des directions générales (arrêtés des ministres concernés).

Les textes portant *attributions et organisation des services et des bureaux de la Direction générale du budget* (arrêté 5470 du 16 juin 2004), *des services et des bureaux de la Direction générale de la comptabilité publique* (arrêté 10997 du 4 novembre 2004) viennent détailler la mise en application des textes cités supra.

Des instructions viennent compléter le dispositif, en particulier :

- la Note Explicative du 3 janvier 1992, relative au contenu des comptes par nature du Budget de l'Etat ; cette nomenclature des comptes par nature s'inspire du plan comptable UDEAC de 1974 qui retient 9 classes de compte. Cette Note décrit le contenu des comptes par nature des classes de comptes I et 2 relatives au budget d'investissement et 6 et 7 relatives au budget de fonctionnement.
- l'*Instruction interministérielle relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat*, 1992, mise à jour en 1993, Premier Ministre, Ministre des Finances et du Budget, Ministre du

Plan ; cette nomenclature présente essentiellement les comptes selon la classification administrative et par nature économique.

- *L'Instruction relative à la mise en application du plan comptable général de l'Etat*, du 13 janvier 2001, Ministère de l'économie, des finances et du budget.

### ***Le cadre institutionnel***

Les principaux acteurs institutionnels de la gestion des finances publiques sont le Parlement, la Chambre des comptes et de discipline budgétaire, les administrations publiques.

Le **Parlement**, constitué de l'Assemblée Nationale et du Sénat, il contrôle l'action du gouvernement à travers l'adoption des projets de lois de finances et de lois de règlement. Le contrôle des finances publiques par le Parlement peut aussi s'exercer au moyen d'auditions et de commissions d'enquête. Chaque chambre parlementaire dispose d'une commission en charge de l'économie générale, des Finances et du Plan.

La **Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire**, instituée par la Constitution, est l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC). A ce titre, elle exerce le contrôle juridictionnel sur les comptables publics, assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et réalise des missions de vérification et d'audit.

Le **Ministère de l'Economie, des Finances, du Plan, du Portefeuille public et de l'Intégration** (MEFPPPI) a été créé par le Décret n°2012-1154 du 9 novembre 2012. Il regroupe toutes les attributions anciennement dévolues aux ministères en charge de l'économie, des finances, du budget et de la planification. La réorganisation de ses services (restructuration de ses directions générales) se fait progressivement depuis 2013. Elle n'est pas encore achevée au moment de la seconde évaluation PEFA.

**Les autres administrations publiques** (ministères et leurs services déconcentrés, les établissements publics et "fonds"; les collectivités territoriales). Le ministère de l'Économie, des Finances, du plan, du portefeuille public et de l'intégration joue un rôle prépondérant dans les finances publiques.

Les ministères techniques ont pour rôle :

- en matière d'élaboration du budget, de proposer des avant-projets de budget au Ministère des Finances ainsi qu'au Ministère délégué en charge du plan (qui coordonne la préparation du budget d'investissement) ;
- en ce qui concerne l'exécution du budget, de formuler des demandes d'engagement auprès du Ministère en charge des finances.

Si le Ministère délégué en charge du plan encadre la procédure d'élaboration du budget d'investissement, le Ministre des Finances est chargé de la présentation du document global du budget.

Au niveau de l'exécution du budget, le ministre délégué en charge du plan élabore avec les ministères techniques, le programme d'investissement ; le Ministre en charge des finances, est le seul ordonnateur du budget de l'Etat.

Les catégories d'ordonnateurs

**a - Les ordonnateurs de l'Etat**

o Au niveau central

- Le ministre des Finances est l'ordonnateur principal des recettes et des dépenses du budget de l'Etat.
- le directeur général du budget, le directeur général des impôts et le directeur général des douanes et des droits indirects sont des ordonnateurs délégués du ministre en charge des finances. Pour les comptes spéciaux du Trésor, l'ordonnateur délégué est le responsable des comptes spéciaux correspondant aux attributions de son département.
- Les ministres participent à l'exécution du budget de l'Etat en qualité d'administrateurs de crédits. A ce titre, ils sont responsables de la gestion des crédits alloués à leurs départements. Ils exercent leurs fonctions d'administrateurs, soit par eux - mêmes, soit à travers leurs délégués accrédités auprès de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat ou de ses délégués (cf. Loi organique n°1-2000 relative au régime financier de l'Etat).

o Au niveau déconcentré

- le directeur des Finances est l'ordonnateur principal du budget du département.
- Le président du Conseil départemental est l'ordonnateur principal du budget voté par le conseil départemental.

**b – les ordonnateurs des Établissements publics**

- Les directeurs des établissements publics sont les ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de ces Établissements. Ils peuvent se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement. Les ordonnateurs des organismes publics peuvent, au niveau des établissements publics déconcentrés, exercer leurs attributions par l'intermédiaire des ordonnateurs secondaires.

**c - les ordonnateurs des collectivités locales**

- Le président du conseil municipal ou le maire est l'ordonnateur principal du budget de la collectivité locale. Toutefois, il peut déléguer ses pouvoirs aux ordonnateurs délégués tant en recettes qu'en dépenses. Pour les crédits des services déconcentrés de l'Etat installés dans les collectivités locales, les centres de sous ordonnancement sont institués pour assurer les opérations de liquidation et d'ordonnancement du budget de l'Etat dans le département. Ces centres de sous – ordonnancement sont des services de la direction générale du budget et sont dirigés par un ordonnateur secondaire.

Les catégories de comptables publics

**a – les comptables de l'Etat**

- Au niveau central, le trésorier-payeur général est le comptable principal du budget de l'Etat. Il est assisté dans l'exercice de ses fonctions par des comptables secondaires ou subordonnés. Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal à qui ils rendent compte.

Les payeurs auprès des ambassades, les trésoriers payeurs régionaux et les receveurs et percepteurs sont des comptables directs du Trésor et des comptables subordonnés du TPG.

- Les trésoriers payeurs régionaux, les percepteurs de district, les receveurs des impôts et des douanes sont des comptables subordonnés.
- Les comptables d'ordre sont des agents de l'Etat qui, sans exécuter eux-mêmes les opérations financières en matière de recettes ou de dépenses, centralisent et présentent, dans leurs écritures et leurs comptes, les opérations exécutées par d'autres comptables.
- Au niveau déconcentré, les receveurs municipaux sont des comptables secondaires.

**b - Les agents comptables des établissements publics sont des comptables principaux des budgets des établissements concernés.**

**c - Les Receveurs percepteurs sont des comptables principaux des budgets des collectivités locales.**

#### Le Contrôle financier ou contrôle Budgétaire

Le contrôleur financier est chargé de veiller au respect de la réglementation en vigueur en matière d'exécution de la dépense. Il exerce un contrôle a priori sur toutes les dépenses du budget de l'Etat aux phases d'engagement et de liquidation. Le contrôle financier ou budgétaire a pour mission d'appuyer le ministre en charge des finances dans le contrôle du budget général, du budget des établissements publics et du budget des collectivités locales. Le contrôleur financier suit, sur le registre des dépenses engagées, l'emploi et la disponibilité des crédits ouverts pour chaque budget, par les lois, les décrets et les arrêtés. Il contrôle la régularité des projets de marchés publics, la régularité des dépenses et la liquidation du service fait dans les centres de sous-ordonnement. Chacun des 12 départements administratifs a un directeur départemental de contrôle budgétaire qui assure le contrôle des services de l'Etat et des services décentralisés.

Le contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat

Le contrôle interne de l'administration publique ou encore contrôle administratif est assuré ex ante par le *Contrôle financier* sur la régularité des engagements de dépenses et la liquidation du service fait ; il est exercé ex post par l'*Inspection générale des finances* et l'*Inspection générale d'Etat* ; L'inspection Générale d'Etat est la structure supérieure de contrôle de l'ordre administratif.

#### ***Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques***

La préparation de la loi de finances et du budget de l'Etat

Selon l'article 43 de la loi organique relative au régime financier de l'Etat n°1-2000, l'élaboration du projet de loi des finances y compris le projet de budget incombe au ministre des Finances qui, sous l'autorité du chef du Gouvernement, prépare les projets de

loi de finances qui sont arrêtés en Conseil des ministres. Il lui appartient de centraliser les demandes de crédits de tous les ministères et d'établir seul les prévisions des recettes du budget de l'Etat.

La préparation du budget se fait au sein d'un cadre organisationnel, le comité permanent de cadrage macroéconomique et budgétaire, qui prépare périodiquement, le rapport de cadrage budgétaire. Le Plan National de développement est le document de base de la programmation budgétaire ; il retrace les prévisions budgétaires; il y est défini pour chaque ministère, les parts stratégiques qui sont actualisées chaque année en fonction de la conjoncture. En juin de l'année n-1, le comité de cadrage prépare le cadrage qui sert à l'élaboration du rapport de programmation ; le rapport de programmation est le document clé utilisé pour la préparation du budget. Le processus de conférence budgétaire débute généralement en juillet de l'année n-1 et se termine en septembre.

L'examen du projet de loi de finances se fait au niveau de chacune des chambres du Parlement, à savoir l'Assemblée Nationale et le Sénat, et ce, à travers leurs commissions de l'économie et des finances. Le processus débute par la présentation du projet de budget devant chacune des chambres du Parlement. Il est organisé des séances de discussion avec les ministères dépensiers sur leurs programmes de budget. Sur cette base, les commissions préparent un rapport qui est soumis en plénière. Le processus de vote de la loi de finances se fait en deux étapes ; un premier vote intervient d'abord au sein de la commission des finances, et ceci avant la plénière. Ce vote permet d'obtenir un consensus au sein de la commission, autour des amendements qui ont été majoritairement retenus. La loi ainsi votée est promulguée par le Président de la République avant le premier jour de l'année n. L'exécution de la loi de finances et du budget de l'Etat

Suite à la promulgation de la loi de finances, une circulaire est élaborée par le ministre des Finances portant instructions des modalités d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat pour l'exercice en cours. Généralement, il est préparé une lettre communiquant aux ministères dépensiers, leurs plafonds budgétaires ou parts.

L'exécution de la loi des finances est basée sur les procédures décrites par le décret 2000-187 portant règlement général sur la comptabilité publique et le décret n°2009-230 portant règlement des modalités d'exécution des dépenses de l'Etat qui consacrent tous les deux, le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et décrivent les procédures d'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat.





### 3. Évaluations des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

Dans cette section seront présentées et analysées les évolutions en matière de performance du système de GFP depuis l'état des lieux établi en 2006. Pour chacun des indicateurs nous rappellerons succinctement (texte en italique) la situation constatée en 2006 et la note qui avait été attribuée. Nous présenterons ensuite les principaux éléments qui caractérisent la période actuelle, la nouvelle mesure de l'indicateur et ses justifications. Le cas échéant, nous signalerons et expliquerons les éventuelles divergences d'approche en matière de notation que nous aurons avec les évaluateurs de 2006. De même, nous rappellerons, chaque fois qu'il nous sera possible de le faire, les actions de réformes en cours qui apporteront à terme une amélioration de la note de l'indicateur.

#### 3.1 Crédibilité du budget

La mesure des trois premiers indicateurs de crédibilité du budget ne peut se faire que pour des exercices budgétaires clos. L'année 2013 n'étant pas achevée, nous avons retenu les trois années 2010 à 2012. Le tableau 5 ci-dessous résume les données pour ces trois exercices.

**Tableau 5: Exécution des budgets 2010 à 2012. En milliards de FCFA**

|                                     | 2010           |                |               | 2011           |                |               | 2012           |                |               |
|-------------------------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
|                                     | LF_Initi.      | Réalisat.      | Taux          | LF_Initi.      | Réalisat.      | Taux          | LF_Initi.      | Réalisat.      | Taux          |
| Total Recettes (1)                  | 2 673,0        | 2 250,8        | 84,2%         | 2 791,1        | 2 850,2        | 102,1%        | 3 059,6        | 2 966,8        | 97,0%         |
| Recettes fiscales                   | 408,0          | 445,5          | 109,2%        | 540,0          | 549,6          | 101,8%        | 603,5          | 619,8          | 102,7%        |
| <i>Impôts et taxes intérieurs</i>   | <i>336,0</i>   | <i>367,6</i>   | <i>109,4%</i> | <i>420,0</i>   | <i>448,5</i>   | <i>106,8%</i> | <i>472,5</i>   | <i>502,2</i>   | <i>106,3%</i> |
| <i>Droits et taxes de douanes</i>   | <i>72,0</i>    | <i>77,9</i>    | <i>108,2%</i> | <i>120,0</i>   | <i>101,1</i>   | <i>84,3%</i>  | <i>131,0</i>   | <i>117,5</i>   | <i>89,7%</i>  |
| Recettes non fiscales               | 2 265,0        | 1 805,3        | 79,7%         | 2 251,1        | 2 300,5        | 102,2%        | 2 456,1        | 2 347,0        | 95,6%         |
| <i>Recettes pétrolières (2)</i>     | <i>2 227,9</i> | <i>1 781,7</i> | <i>80,0%</i>  | <i>2 223,1</i> | <i>2 282,8</i> | <i>102,7%</i> | <i>2 407,6</i> | <i>2 290,8</i> | <i>95,1%</i>  |
| <i>Autres recettes non fiscales</i> | <i>37,1</i>    | <i>23,6</i>    | <i>63,7%</i>  | <i>28,0</i>    | <i>17,7</i>    | <i>63,2%</i>  | <i>48,5</i>    | <i>56,3</i>    | <i>116,0%</i> |
| Dépenses (3)                        | 1 107,0        | 1 104,3        | 99,8%         | 1 429,4        | 1 495,0        | 104,6%        | 1 753,2        | 2 261,8        | 129,0%        |
| Dépenses de personnel               | 188,0          | 179,5          | 95,5%         | 211,4          | 206,7          | 97,7%         | 248,5          | 248,4          | 100,0%        |
| Biens et services                   | 175,0          | 178,7          | 102,1%        | 162,5          | 195,5          | 120,3%        | 220,1          | 288,2          | 131,0%        |
| Transferts courants                 | 199,0          | 180,8          | 90,8%         | 223,8          | 224,2          | 100,2%        | 330,0          | 387,0          | 117,3%        |
| Charges communes yc imprévus        | 29,0           | 50,5           | 174,1%        | 36,8           | 53,8           | 146,3%        | 39,6           | 112,2          | 283,3%        |
| Investissements (4)                 | 516,0          | 514,8          | 99,8%         | 795,0          | 814,9          | 102,5%        | 915,0          | 1 226,0        | 134,0%        |
| Charges communes/dépenses totales   | 2,6%           | 4,6%           |               | 2,6%           | 3,6%           |               | 2,3%           | 5,0%           |               |

(1) Recettes hors dons.

(2) Y Compris les provisions pour investissements

- (3) Dépenses hors dettes  
(4) Hors investissements financés sur ressources extérieures (prêts et dons projets), y compris dépenses PPTE et C2D.

Sources : Lois de finances initiales pour les prévisions. Lois de règlement pour les réalisations 2010 et 2011<sup>7</sup>, rapport de la Cour des comptes pour les réalisations 2012<sup>8</sup>.

## PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

### Situation 2006 : note B

La suite des écarts sur trois ans, 6%, 1% et 7% ne correspond à aucune des quatre éventualités prévues par la notation de l'indicateur. La note B est celle qui s'approche le plus des écarts constatés.

Remarque : La situation 2006 correspondait bien à la note B, mais la justification donnée par les évaluateurs n'était pas correcte. La note 2006 était justifiée par le fait que les conditions étaient remplies pour B, mais pas pour A. (La note B s'attribue par défaut).

### Situation 2013 :

Nous présentons en annexe 1 les tableaux de calcul des ratios servant à la détermination des notes pour les indicateurs PI-1 et PI-2. Les résultats sont résumés dans le tableau 6 qui suit :

**Tableau 6- Matrice de résultats pour PI-1 et PI-2**

| Exercice      | Pour PI-1<br>Variation totale des dépenses | PI-2 composante (i)<br>Décomposition de la variation | PI-2 composante (ii)<br>Affectation proportionnelle des imprévus |
|---------------|--|--|--|
| Exercice 2010 | 0,2%                                       | 18,7%  | 3,2%   |
| Exercice 2011 | 4,6%                                       | 21,6%  |  |
| Exercice 2012 | 29,0%                                      | 28,2%  |  |

Sources : Lois de finances initiales pour les prévisions, Lois de règlement et rapports de la Cour des comptes pour les réalisations.

Calculs : détaillés en annexe 1

Les dépenses réelles totales par rapport aux prévisions budgétaires (Lois de finances initiales) ont enregistré des écarts de 0,2%, 4,6% et 29,0% respectivement pour les années 2010, 2011 et 2012. La note pour l'indicateur PI-1 est donc C [*critère minima* : « au cours des trois dernières années, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15% des dépenses prévues au budget »].

Il est à noter que l'année 2012 a connu une situation exceptionnelle en raison de la catastrophe survenue en mars (explosion d'un dépôt de munitions à Brazzaville). Le Gouvernement a dû faire approuver une loi de finances rectificative en mai 2012 qui a

<sup>7</sup> Loi n° 44-2012 et 45-2012 du 29/12/2012 portant respectivement règlement définitif du budget 2010 et du budget 2011.

<sup>8</sup> « Rapport sur le contrôle de la loi de finances, année 2012 ». Cour des Comptes et de Discipline Budgétaires.

modifié significativement la loi de finances initiale. Les crédits pour achats de biens et services et pour les transferts courants ont été augmentés de près de 120,4 milliards de FCFA (+20,4%) ; les crédits d'investissements sur ressources internes ont été augmentés de près de 371,8 milliards de FCFA (+41%). Au total, les crédits pour l'année 2012 ont été modifiés et augmentés de 492,1 milliards de FCFA (+28%).

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
| <b>PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</b>                                    | <b>B</b>  | <b>C</b>  | Méthode de notation M1  |
| (i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget | B         | C         | L'écart des dépenses effectives (ordonnancements) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale a représenté respectivement 0,2% ; 4,6% et 29,0% pour les années 2010 à 2012. |

## **PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé**

### *Situation 2006 : note D*

*Les deux dernières années, la variation de la composition des dépenses a été supérieure de 21% et 29% à l'écart global des dépenses primaires.).*

### *Situation 2013.*

Les budgets annuels comportent une ligne de charges communes représentant entre 3% et 5% des dépenses hors dette et hors projets financés sur ressources extérieures (entre 5 et 10% des dépenses hors dette et hors investissements). Elles sont habituellement constituées pour l'essentiel de dépenses de biens et services (frais financiers, consommations d'eau d'électricité et de téléphone et fournitures de bureau). L'évaluation 2006 a, à juste titre, considéré ces charges communes comme secteur (institution) spécifique pour le calcul de l'indicateur PI-2.

Mais pour l'évaluation 2013, nous sommes tenus de procéder différemment, car le secrétariat du PEFA a modifié la méthode de mesure de l'indicateur PI-2. Il y a ajouté une composante pour tenir compte de la manière dont les réserves provisionnelles sont utilisées. Nous continuerons donc à considérer comme secteur spécifique les charges communes hors réserves provisionnelles dont les crédits doivent normalement être imputés aux lignes budgétaires pour lesquels ils ont été consommés.

### **Composante i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années**

Nous avons calculé la décomposition de la variation (voir annexe 1) pour les trois années de références 2010 à 2012 (derniers exercices clos).

Les résultats, reproduits dans le tableau 6, montrent que pour les trois années considérées, la décomposition de la variation a été respectivement de 18,6%, 21,6% et 28,2%. Ce qui permet d'établir le score D pour la première composante de PI-2 [critère : « *La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années* »].

### **Composante ii) : montant moyen des dépenses réellement imputées à la réserve provisionnelle**

Les réserves provisionnelles sont, conformément à la loi organique de 2000, incluses dans les charges communes<sup>9</sup>. Pour les trois années 2010 à 2012 les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont représenté en moyenne 3,2 % des dépenses totales (voir calculs en annexe 1).

Cette situation correspond à la note B pour la composante [critère : « *Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne, à 6 % du budget initial* »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé</b>   | <b>D</b>  | <b>D+</b> | Méthode de notation M1<br>La comparaison des notes 2006 et 2013 n'est pas significative car la méthode de notation a changé.                      |
| (i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels. | <i>D</i>  | <b>D</b>  | La décomposition de la variation a été respectivement de 18,7%, 21,6% et 28,2 % respectivement pour 2010 à 2012.                                  |
| ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.                    |           | <b>B</b>  | Pour les trois années 2010 à 2012 les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont représenté en moyenne 3,2 % des dépenses totales. |

### **PI-3. Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé**

#### **Situation 2006 :**

*Les recettes internes réelles ont été, en part des recettes prévues, 102% en 2003, 125% en 2004, 99% en 2005. Ce qui correspond à la **note A**.*

<sup>9</sup> Article 11 de la Loi de février 2000 portant régime financier : « *Il est ouvert un chapitre de dépenses éventuelles ou accidentelles destinées à faire face aux besoins imprévisibles qui se manifesteraient inopinément (...). Ces chapitres figurent à la section des charges communes du ministère des finances* ».

Remarque : La méthode de notation a changé pour cet indicateur. Mais si on applique la nouvelle méthode à la situation de 2006 la note A reste inchangé.

### Situation 2013

L'indicateur PI-3 mesure l'écart entre les recettes intérieures prévues par les lois de finances initiales, et les recettes effectives. Les recettes intérieures s'entendent recettes budgétaires hors aides financières extérieures (dons et prêts projets ; dons et prêts programmes, allègements de dette dans le cadre des initiatives PPTTE et MDRI ou encore C2D). Les recettes effectives sont les recettes recouvrées conformément au plan comptable en vigueur au Congo (droits constatés, liquidés et perçus par un comptable du Trésor).

Nous présentons dans la sous-section 3.8 du présent rapport les conditions particulières dans lesquelles sont recouvrées les recettes provenant du secteur pétrolier et qui représentent l'essentiel des ressources de l'Etat congolais. Elles sont constituées :

- Des recettes pétrolières telles que définies dans les lois de finances (part de l'Etat, Redevance, de l'Etat et provisions pour investissements). Elles représentent environ 80% des recettes intérieures de l'Etat (Cf. tableau 7 ci-dessous) ;
- La fiscalité sur les entreprises pétrolières et sur la consommation des produits pétroliers. Nous n'avons pas pu obtenir des données précises sur ces recettes, mais elles représenteraient près de 5% du total des recettes intérieures<sup>10</sup>.

**Tableau 7 : Poids relatifs des recettes intérieures**

|                              | 2010       |         | 2011       |         | 2012       |         |
|------------------------------|------------|---------|------------|---------|------------|---------|
|                              | LF_Initial | Réalisé | LF_Initial | Réalisé | LF_Initial | Réalisé |
| Recettes Intérieures         | 100,0%     | 100,0%  | 100,0%     | 100,0%  | 100,0%     | 100,0%  |
| Recettes fiscales            | 15,3%      | 19,8%   | 19,3%      | 19,3%   | 19,7%      | 20,9%   |
| Impôts et taxes intérieurs   | 12,6%      | 16,3%   | 15,0%      | 15,7%   | 15,4%      | 16,9%   |
| Droits et taxes de douanes   | 2,7%       | 3,5%    | 4,3%       | 3,5%    | 4,3%       | 4,0%    |
| Recettes non fiscales        | 84,7%      | 80,2%   | 80,7%      | 80,7%   | 80,3%      | 79,1%   |
| Recettes pétrolières         | 83,3%      | 79,2%   | 79,6%      | 80,1%   | 78,7%      | 77,2%   |
| Autres recettes non fiscales | 1,4%       | 1,1%    | 1,0%       | 0,6%    | 1,6%       | 1,9%    |

Sources : Lois de règlement et rapport CCDB

L'établissement des prévisions de recettes relève normalement du Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (CPCMB), mais dans la pratique celui-ci n'intervient pas dans la détermination des prévisions de recettes pétrolières. Elles sont

<sup>10</sup> Nous n'avons pas pu obtenir le détail des recettes fiscales et douanières. Seules les données globales sont présentées dans les lois de règlement ou dans les rapports de la Cour des comptes. Elles ne sont ni publiées ni accessibles dans les services du ministère des Finances. Les services de la Direction générale des impôts nous ont déclaré avoir réussi, non sans difficultés, à faire valoir le paiement de 100 milliards de FCFA par les prestataires de travaux aux puits.

établies par le Cabinet du ministère en charge des finances en association avec les opérateurs pétroliers (SNPC) :

- à partir des prévisions de production d'hydrocarbures en quantité. Celles-ci peuvent être établies de manière fiable<sup>11</sup> ;
- à partir des prix internationaux qui peuvent connaître des fluctuations de grande amplitude ;
- des performances opérationnelles de la SNPC

Le CPCMB ne joue aucun rôle en matière de vérification de ces projections de recettes pétrolières. Par contre, il intervient, en association avec les administrations fiscales et douanières, dans la détermination des prévisions de recettes fiscales dont la qualité est tributaire des outils statistiques et de prévision disponibles, mais aussi :

- du fait que les administrations fiscales et douanières sont confrontées à des difficultés pour l'imposition de droits et taxes dus par les compagnies pétrolières autres que ceux entrants dans la fiscalité pétrolière (Impôts sur les bénéfices des sociétés, TVA sur les mises à la consommation sur le marché local ...).
- du fait qu'en dernier ressort, le ministre des finances fixe les propositions budgétaires qui peuvent différer de celles proposées par le CPCMB.

Les données du tableau 5 montrent que pour les trois derniers exercices clos les taux de réalisation de recettes par rapport aux lois de finances initiales sont de 84,2% ; 102,1% et 97%. Ces taux permettent d'attribuer la note A à l'indicateur PI-3 [critère : « *Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 97% et 106% des recettes inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années* »].

Cette note ne doit cependant pas conduire à sous-estimer les problèmes de l'établissement des prévisions de recettes mentionnées ci-dessus, ainsi que ceux concernant les données sur les recettes recouvrées. Celles-ci comportent des biais résultant notamment de l'enregistrement en net d'opérations budgétaires (remboursements de TVA, dégrèvement, exonérations).

La fragilité du système de prévision est ainsi corroborée par le fait que pour l'exercice 2012, la loi de finances révisée en mai 2012 avait prévu un montant de recettes pétrolières supplémentaires de plus de 200 milliards alors qu'en réalisation ces recettes ont été inférieures à la prévision initiale (voir tableau 8 ci-dessous).

**Tableau 8 : Comparaison des prévisions de loi de finances initiale, loi de finances révisée et réalisations pour l'année 2012 (en milliards de FCFA)**

|                      | Loi de finances initiale | Loi de finances révisée de mai | Réalisations | Réali./Prév. init. | Réali./Prév. révi. |
|----------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------|--------------------|--------------------|
| Recettes pétrolières | 2 407,6                  | 2 608,3                        | 2 290,8      | 95,1%              | 87,8%              |
| Recettes intérieures | 3 059,6                  | 3 260,3                        | 2 966,8      | 97,0%              | 91,0%              |

<sup>11</sup> Les aléas des délais de livraison peuvent cependant modifier de manière significative les quantités pour les ventes effectuées en fin d'exercice et enregistrées sur l'exercice suivant.





| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| PI-3. Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé                                      | A         | A         | Méthode de notation M1<br>Pour 2006 la mesure de l'indicateur avec la nouvelle méthode aurait aussi été A.  |
| (i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget. | A         | A         | Les taux de réalisation ont été de 84,2% ; 102,1% et 97,0% respectivement en 2010, 2011 et 2012.<br>La note A ne reflète cependant pas la fragilité des prévisions essentiellement déterminées par celles des recettes pétrolières, elles-mêmes peu maîtrisées et fortement dépendantes des fluctuations des prix des marchés pétroliers. |

#### PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

##### *Situation 2006 : Note globale D+*

Les arriérés extérieurs sont bien suivis par la CCA. Pour les arriérés sur la dépense, le Trésor ne considère comme arriérés que les "instances de paiement" au 31 décembre. Il n'y a pas de système de suivi des nouveaux arriérés en cours d'exercice. Les montants d'arriérés sont sous-estimés par le fait que le Trésor renvoie à la Direction générale du budget une partie des ordonnancements non payés à la fin de l'année aux fins d'annulation et de réengagement. La DGB les renvoie à son tour aux ministères techniques pour qu'ils les réengagent, pour peu que la ligne de crédit ait été reconduite.

##### *Situation 2013 :*

Au Congo la notion d'arriérés de paiement sur les dépenses se définit comme suit :

- pour les intérêts de la dette contractuelle intérieure ou extérieure : échéances dues et non payées, même si elles n'ont pas été engagées ;
- pour la dépense salariale et les pensions : montants dus non payés, y compris ceux qui n'ont pas été engagés ;
- pour les autres dépenses : les arriérés sont constitués par les mandats ordonnancés et non payés 90 jours après leur ordonnancement. Cette règle est en effet celle pratiquée dans les pays de l'UEMOA et la CEMAC. C'est aussi celle qui a été retenue par le FMI dans le cadre des programmes conclus avec les autorités congolaises<sup>12</sup>.

##### Remarques :

- 1) Rappelons que les éventuels arriérés de paiement sur l'amortissement du principal de la dette contractuelle ne constituent pas des arriérés sur la dépense. Nous ne les traiterons donc pas dans cette partie du rapport.
- 2) L'article 51 de la LORF 2000 précise que le projet de loi de finances déposé au Parlement doit être accompagné de « l'état des restes à payer établi à la date la plus récente

<sup>12</sup> Voir par exemple les mémorandums techniques des revues périodiques de la FRPC 2005-2007

*du dépôt de projet de loi de finances ... ». Cette disposition n'a pas été respectée lors du dépôt du projet de loi de finances 2014. De même n'est pas respectée la disposition de l'article 52 de la LORF 2000 sur l'obligation de présenter au Parlement un « état des créances et dettes non réglées à la clôture de l'exercice » lors du dépôt du projet de loi de règlement.*

La CCA gère un stock d'arriérés qui résulte :

- du stock d'arriérés de dette commerciale auditée en 2003 et de la dette sociale (arriérés sur les salaires, pensions, restructuration des banques et entreprises) ;
- du transfert à la CCA et à la fin de chaque exercice de la gestion des dépenses ordonnancées et non payées.

La première catégorie ci-dessus ne devait plus constituer des arriérés en tant que tels si les plans d'apurement qui devaient être approuvés en 2006 (cf. critère structurel des programmes FRPC 2006) avaient été concrétisés par des contrats avec les créanciers. Elle aurait été transformée en diverses dettes contractuelles et seuls les éventuels retards de paiement des échéances dues au titre de ces contrats auraient constitué de nouveaux arriérés.

Pour la seconde catégorie, nous avons eu des déclarations contradictoires quant à la suspension de la pratique, constatée dans l'évaluation 2006, et consistant à transférer à la gestion de la CCA les arriérés subsistant à la fin de chaque exercice<sup>13</sup>. N'ayant pu disposer des balances comptables du Trésor, nous n'avons pas pu confirmer ou infirmer la persistance de cette pratique. Il est à noter qu'elle n'est pas conforme à la législation nationale. L'article 41 de la loi organique portant régime financier de l'Etat, prévoit en effet que seule « la gestion des emprunts à moyen et long terme peut être confiée à un organisme public distinct du Trésor et agissant par délégation pour le compte de celui-ci ».

#### Arriérés sur les intérêts de la dette contractuelle

La dette contractuelle est gérée par la Caisse Congolaise d'Amortissement qui produit régulièrement des situations détaillées sur l'encours par créancier, les échéances dues et les échéances réglées, et la variation des arriérés de paiements.

Les données de la CCA montrent qu'il n'y a pas d'arriérés sur les intérêts de la dette contractuelle intérieure. Par contre pour la dette extérieure, le montant d'arriérés à fin 2012 s'élève à 204,7 milliards de FCFA dont plus de la moitié concerne la dette gagée. Ce montant n'a pas évolué à fin septembre 2013. Les données de la CCA montrent aussi qu'il n'y a pas d'arriérés sur la dette multilatérale ou la dette auprès des pays membres du Club de Paris.

#### Arriérés sur dépenses de salaires et pensions

Les dépenses de salaires et pensions sont exécutées selon des procédures simplifiées. De ce fait, il n'existe pas d'arriérés de salaires au sens de dépenses engagées non payées.

---

<sup>13</sup> Certains de nos interlocuteurs ont déclaré que cette procédure a été supprimée en 2010, d'autres en 2006 et d'autres encore ont contesté son existence.

Toutefois, des arriérés peuvent résulter :

- de retards dans le traitement des dossiers de recrutement (délais de prise en charge par la solde des agents nouvellement intégrés) ;
- de retards dans la régularisation des avancements statutaires ;
- de retards dans le paiement des pensions ou autres transferts aux ménages (pensions et bourses.)
- de retards dans le paiement aux institutions concernées des impôts et cotisations à la charge de l'employeur ou retenus par l'employeur ;

A fin 2004, le montant de la « dette sociale », qui comprend les arriérés sur les salaires, pensions, droits des travailleurs des entreprises liquidées et dette des ambassades, était évalué à 341 milliards de FCFA (15% du PIB 2004). Cette dette devait être apurée avant 2010. (Cf. mémorandum du FMI de juillet 2006). A fin 2012, la part de cette dette sociale concernant les salaires (arriérés accumulés en raison de la suspension des régularisations des avancements statutaires des fonctionnaires de l'Etat) a été entièrement résorbée.

Les arriérés sur les pensions restent par contre très importants. Le montant géré par la CCA était de 336,7 milliards à fin 2012, réduit à 327,7 milliards de FCFA à fin septembre 2013. Nous n'avons pas pu vérifier si le Trésor a accumulé de nouveaux arriérés sur les pensions entre janvier et septembre 2013, et qui s'ajouteraient à ceux gérés par la CCA.

#### Arriérés sur autres dettes sociales et transferts courants gérés par la CCA

Les autres arriérés sur la dette sociale concernent les dépenses des restructurations des secteurs bancaires et des entreprises publiques (épargnant des banques et entreprises liquidées, droits de leurs travailleurs), d'indemnités pour certains personnels enseignants et autres dépenses de transfert. Ils s'élèvent à 95,1 milliards à fin septembre, hors éventuels nouveaux arriérés résultant de la gestion 2013.

#### Arriérés sur la dette commerciale audité

Un montant de 12,2 milliards apparaît dans les situations de la CCA. Il constitue probablement un reliquat des arriérés sur la dépense audités en 2004 et dont le plan d'apurement ne s'est pas traduit pas des contrats formels avec les créanciers. Si tel avait été le cas, ces arriérés auraient été résorbés et transformés en dette contractuelle.

**Tableau 9 : Arriérés de paiements sur la dépense (en millions de FCFA)**

|   | Encours au<br>31/12/2012 | Variation nette<br>Janv. à sept.<br>2013(*) | Encours au<br>30/09/2013 |
|---|--------------------------|---|--------------------------|
| I - Arriérés gérés par la CCA                     | 664 033                  | -24 197                                     | 639 836                  |
| Dettes contractuelles                             | 204 733                  | 0   | 204 733                  |
| Intérêts sur la dette intérieure                  | 0                        | 0   | 0                        |
| Intérêts sur la dette extérieure                  | 204 733                  | 0   | 204 733                  |
| Dettes non contractuelles                         | 459 300                  | -24 197                                     | 435 103                  |
| Dettes commerciales auditées                      | 12 226                   | 0   | 12 226                   |
| Dettes sociales                                   | 443 397                  | -24 197                                     | 419 200                  |
| Pensions  | 336 744                  | -9 000                                      | 327 744                  |
| Épargnants des banques liquidées                  | 32 794                   | -100  | 32 694                   |
| Travailleurs des entreprises et banques liquidées | 58 032                   | -9 557                                      | 48 475                   |
| Appelés volontaires enseignants                   | 14 492                   | -5 100                                      | 9 392                    |
| Autres (arriérés budget transfert)                | 1 335                    | -440  | 895                      |
| Arriérés ambassades                               | 3 677                    |   | 3 677                    |
| II - Arriérés non gérés par la CCA                | Nd                       | Nd  | Nd                       |
| Total arriérés sur la dépense (I+II)              | Nd                       | Nd  | Nd                       |

Source : Caisse Congolaise d'Amortissement pour les arriérés gérés par la CCA

(\*) Pour la dette non contractuelle, la CCA n'enregistre que les paiements qu'elle effectue en cours d'exercice. Les augmentations de l'encours lui sont communiquées en fin d'exercice par le Trésor. Elle procède alors à l'ajustement du stock d'arriérés à fin décembre. L'ajustement de ce stock à fin décembre 2012 avait été de 31,2 milliards de FCFA. Le montant de la dette non contractuelle à fin septembre est donc probablement sous-estimé des dépenses dues en 2013, non payées par le Trésor et non encore transférées à la gestion de la CCA.

#### Arriérés sur la dépense non gérés par la CCA

Nous n'avons pas pu établir leurs montants pour les raisons suivantes :

- nous n'avons pas pu disposer des balances comptables ;
- les lignes d'ajustement base caisse figurant sur les TOFE qui nous ont été remis à la fin de notre mission de novembre 2013 sont peu explicites et probablement incomplètes (cf. tableau 10). Elles ne montrent que des réductions d'arriérés d'un mois sur l'autre et des montants très variables d'une année sur l'autre. Ce qui laisse penser que ces variations d'arriérés ne portent que sur ceux d'anciennes dettes sociales et commerciales. Les variations d'arriérés sur l'exercice courant sont probablement regroupées avec le reste des instances de paiement dans la ligne « décalage technique » apparaissant dans le financement en bas du TOFE<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Le TOFE du FMI inscrit aussi les instances de paiement en financement intérieur dans la « ligne décalage technique » ou *float*. Cette ligne ne doit en fait enregistrer que les instances qui ne constituent pas des arriérés (voir les définitions dans les annexes techniques des mémorandums du FMI, notamment celui de juillet 2006).

- les données sur les variations d'arriérés du TOFE ne correspondent pas à celles fournies par la CCA, du moins pour l'année 2013 (nous n'avons pas les données CCA pour les années antérieures à 2013).
- la persistance de la pratique, déjà relevée lors de l'évaluation PEFA 2006, et consistant à annuler des dépenses exécutées ou à les désengager pour les réengager sur l'exercice suivant. Elle est confirmée par le MEFPPPI qui, en réponse à la Cour des comptes et de discipline budgétaire qui avait relevé un montant de 88,2 milliards de restes à payer pour les dépenses d'investissement 2012, a indiqué que 32,7 milliards (ordres de paiements par anticipation) seront renvoyés aux ministères techniques pour être réengagés sur l'exercice 2013, 62,5 milliards seront annulés (dont 32,6 milliards pour non-respect de la réglementation sur les marchés publics).

Cette pratique risque d'être renouvelée en 2013<sup>15</sup>. Elle revient à sous-estimer les arriérés de paiement et peut conduire à des biais dans la comptabilité de l'ordonnateur et dans les équilibres budgétaires des exercices suivants.

**Tableau 10 : Lignes d'ajustement base caisse du TOFE (en milliards de FCFA)**

| Variations d'arriérés sur :        | 2010   | 2011  | 2012  | 2013<br>(9 premiers mois) |
|------------------------------------|--------|-------|-------|---------------------------|
| <b>Intérêts dette extérieure</b>   | 0      | 0     | 0     | 0                         |
| <b>Arriérés commerciaux</b>        | -5,2   | -2,8  | 0,0   | -141,0                    |
| <b>Dette sociale et ambassades</b> | -155,9 | -88,8 | -63,9 | -152,7                    |
| <b>Total</b>                       | -161,1 | -91,6 | -63,9 | -293,7                    |

Source : TOFE produit par le MEFPPPI

Malgré l'insuffisance des données nous pouvons donc établir les conclusions suivantes :

1°) Concernant l'organisation du suivi des arriérés, il n'existe pas de suivi infra annuel des arriérés de paiement sur les dépenses de l'exercice courant. Ils n'apparaissent pas dans le TOFE mensuel. La DGB et la DGTCP n'établissent pas de situations périodiques dans lesquelles toutes les instances de paiements sont retracées en distinguant celles ordonnancées depuis plus 90 jours. La pratique de l'annulation d'engagements et de leur report sur l'exercice suivant, rend encore plus difficile le suivi des arriérés.

2°) La CCA gère un stock d'arriérés résultant de dépenses d'exercices antérieurs à 2004 qui aurait dû être consolidé en dette, mais qui ne l'a pas été. Ce stock a continué à augmenter du fait du transfert à la CCA des mandats en instance de paiement à la fin d'exercices budgétaires postérieurs à 2004. Nous n'avons pas pu

<sup>15</sup> Une instruction a été donnée par lettre de monsieur le ministre datée du 30 octobre 2013 pour l'arrêt des engagements **et des liquidations** à partir du 31 octobre 2013. Les dépenses engagées et en cours de liquidation à cette date (livraison effectuée ou service fait) risquent donc de constituer des arriérés de paiements réels, mais non comptabilisés.

vérifier si cette pratique persiste ou, le cas échéant, à quelle date elle a été suspendue.

3°) La circulaire ministérielle du 5 février 2013 précisant les modalités d'exécution du budget 2013 prévoit que « *les dépenses sont réglées suivant l'ordre d'arrivée des mandats au Trésor public, en application du principe "premier arrivé, premier payé"* ». Ce principe limiterait, voire éliminerait les risques d'accumulation d'arriérés, mais son application effective nécessiterait une organisation et des moyens de suivi qui ne sont pas encore disponibles. Par ailleurs, la circulaire ne précise pas le degré de priorité qui doit être accordée aux arriérés gérés par la CCA (dette non conventionnée).

4°) Concernant l'évaluation du stock d'arriérés et de ce qu'il représente par rapport au budget nous ne disposons donc que des données du tableau 11 ci-dessous. Il donne le stock d'arriérés à fin décembre 2012 et à fin septembre 2013 selon la situation de la CCA. Nous y avons ajouté une colonne reprenant la situation de la CCA à fin septembre 2013, mais corrigée du montant de réduction d'arriérés figurant sur le TOFE à fin septembre (-293,7 milliards de FCFA).

Ce tableau montre qu'à fin 2012 le rapport entre les arriérés et les dépenses réelles dépasse les 20%. C'est aussi le cas pour le stock d'arriérés à fin septembre 2013 quelle que soit l'hypothèse retenue, y compris dans le cas où l'on considère l'absence d'arriérés sur les dépenses d'exercice courant.

**Tableau 11 : évaluation du stock d'arriérés à fin décembre 2012 et fin septembre 2013 (en milliards de FCFA)**

|   | Fin 2012 | Fin septembre 2013 (1) | Fin septembre 2013 (2) |
|---|----------|------------------------|------------------------|
| Arriérés gérés par la CCA   | 664,0    | 669,8                  | 376,1                  |
| Arriérés sur dépenses exercice courant  | Nd       | Nd                     | Nd                     |
| Dépenses hors amortissement de la dette et hors projets financés sur ressources extérieures | 2 247,8  | 1 733,6                | 1 733,6                |
| % des arriérés/Dépenses   | Nd       | Nd                     | Nd                     |
| % des seuls arriérés CCA/dépenses   | 29,5 %   | 38,6 %                 | 21,7 %                 |

Sources : CCA et TOFE à fin septembre 2013

(1) selon données CCA

(2) selon les données CCA corrigées par celles du TOFE

Ces conclusions conduisent aux notations suivantes des composantes de l'indicateur PI-4

**Composante i) : stock d'arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock**

La situation décrite correspond à la note D [critère : « *Le stock d'arriérés dépasse 10% des dépenses totales* »].

**Composante ii) : Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses**

La situation décrite correspond à la note D [critère : « il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices »]

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
| <b>PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses</b>                          | <b>D+</b> | <b>D</b>  | Méthode de notation M1  |
| (i) : stock d'arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock        | D         | <b>D</b>  | Le stock a été réduit depuis 2006, mais reste important à fin décembre 2012 et fin septembre 2013. A ces dates, il représente respectivement au moins 29,5% et 21,7% des dépenses primaires.  |
| (ii) : Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses | B         | <b>D</b>  | Il n'existe pas de système pour le suivi exhaustif des arriérés de paiements. Les arriérés peuvent être sous-estimés en fin d'exercice du fait de la pratique de report sur l'exercice suivant de dépenses exécutées sur l'exercice courant. La gestion des arriérés de l'exercice courant est transférée à la CCA en fin d'exercice.<br>En 2006, les évaluateurs avaient accordé la note B à cet indicateur en considérant que les données « sont générées chaque année, mais de manière incomplète essentiellement pour les mandats non payés en fin d'année, mais, dans l'état satisfaisant actuel de la trésorerie, le montant de ceux-ci est sans doute limité ». Notre approche est différente, car 1) les mandats non payés en fin d'année concernent toutes les catégories de dépenses <sup>16</sup> et 2) le fait que le budget dégage des excédents budgétaires ne signifie pas pour autant l'absence de problèmes de trésorerie. |

<sup>16</sup> Le critère du PEFA précise pour obtenir la note B que les données sur les arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes seulement pour « un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ». Ce n'était manifestement pas le cas puisque le rapport de 2006 avait constaté que « le Trésor renvoie à la Direction générale du budget une partie des ordonnancements non payés à la fin de l'année aux fins d'annulation et de réengagement ». Les évaluateurs de 2006 avaient en outre constaté l'existence d'arriérés « cachés » (certains transferts à des organismes internationaux, dépenses d'eau d'électricité et de téléphone...).

## 3.2 Exhaustivité et transparence

### PI-5. Classification du budget

#### *Situation 2006 : Note C*

Note C : *La classification fonctionnelle ne répond pas aux besoins d'un suivi des dépenses pro-pauvres, encore moins à celle d'un suivi programmatique. Elle est cependant proche des 10 fonctions principales GFS/COFOG.*

Remarque : L'évaluation 2006 s'est concentrée sur l'analyse des classifications existantes et a peu traité la question de leur utilisation. Rappelons que cet indicateur traite justement de ce dernier point à savoir l'utilisation faite des nomenclatures tant dans la préparation des budgets que dans le suivi de son exécution.

#### *Situation 2013*

##### La nomenclature budgétaire

Celle en vigueur a été définie par le Décret 92-783 du 29 août 1992 et corrigée pour ce qui concerne la classification fonctionnelle des dépenses, par le Décret 2008-59 du 31 mars 2008.

Pour les recettes la classification est conforme au GFS 1986.

Pour les dépenses, le Décret de 1992 se réfère à la LORF de novembre de 1966 qui sépare dans le budget de l'Etat le budget de fonctionnement du budget d'investissement. Il a ainsi retenu une différenciation dans les classifications selon qu'elles se rapportent au budget de fonctionnement ou au budget d'investissement.

Pour le budget de fonctionnement, la nomenclature distingue :

- une classification administrative articulée en<sup>17</sup> : Ministère (2), Section ou Direction(3) et Sous-section (4) ;
- une classification économique (recettes et dépenses) articulée en Titre (1), Chapitre (2), Article (1) et Paragraphe (1) ;
- une classification fonctionnelle, mais articulée avec la classification administrative

Pour la nomenclature du budget d'investissement, le troisième niveau de la classification administrative (sous-section) est remplacé par le programme.

La classification économique est en rapport avec le Plan comptable l'UDEAC de 1974, toujours en vigueur au Congo.

---

<sup>17</sup> Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de caractères (digits) de la codification.



Le décret de 2008, précisé par l'instruction ministérielle du 13 août 2009 a défini une nouvelle classification fonctionnelle conforme<sup>18</sup> au GFS-COFOG 2001 articulée en :

- Divisions ou fonctions principales (10 divisions codifiées sur 2 positions) ;
- Groupes ou sous-fonctions (3 positions) ;
- Classes (4 positions).

La nomenclature budgétaire telle que définie par les textes est donc conforme aux normes malgré l'ancienneté de la classification économique définie en correspondance avec le plan comptable UDEAC de 1974 ; et malgré l'emploi inapproprié de certains termes. C'est en effet le cas pour :

- Le terme « Ministère » employé dans la classification administrative. En général on emploie le terme « Section » pour désigner les ministères et institutions du budget de l'Etat.
- Le terme « Chapitre » est employé comme subdivision de la classification économique alors qu'il renvoie habituellement à la classification administrative. Le chapitre devrait être une subdivision de la section et désigner soit des services dans le cas du budget de fonctionnement (Cabinet, DG, Direction, etc..), soit des projets ou programmes dans le cas du budget d'investissement.

L'emploi inapproprié du terme « Chapitre » peut se révéler problématique si l'on applique à la lettre les articles 10 et 55 de la LORF 2000<sup>19</sup>.

#### L'utilisation de la nomenclature budgétaire

Nous établissons les constats ci-après à partir de lois de finances (y compris les lois de règlement) tels qu'elles sont accessibles au public, des rapports de la Cour des comptes et de discipline budgétaire et de documents qui nous ont été remis par la DGB<sup>20</sup> en toute fin de mission et assimilés aux comptes administratifs des exercices 2010 à 2012.

**Pour les recettes**, les documents budgétaires accessibles (Lois de finances, y compris lois de règlement) ne reprennent les données qu'à un niveau très agrégé, celui que nous avons repris dans le tableau 7 du présent rapport (voir indicateur PI-3). Les documents assimilés aux comptes administratifs décrivent, pour 2010 et 2011<sup>21</sup>, les recettes codifiées selon la nomenclature budgétaires mais les prévisions données ne concordent pas avec celles de la loi de finances. Par ailleurs, et n'ayant pu disposer des balances comptables du Trésor, nous n'avons pas pu vérifier le niveau de détail de l'enregistrement des recettes dans les comptes financiers de l'Etat. Il est probable que cet enregistrement ne se fait qu'à un niveau très agrégé (voir nos constats ci-dessous sur l'utilisation de la classe 9).

---

<sup>18</sup> La classification reprend, jusqu'au troisième niveau, les mêmes définitions que celles de l'annexe 6 du manuel FMI 2001 de statistiques des finances publiques.

<sup>19</sup> L'article 10 de la LORF spécifie que les crédits sont « spécialisés par chapitre ». L'article 55 stipule que le projet de loi de finances « est examiné chapitre par chapitre et article par article ». Nous pensons que, dans ces deux articles, la LORF emploie le terme chapitre dans le sens habituel (subdivision administrative ou programme) et non dans le sens de la nomenclature budgétaire.

<sup>20</sup> Ces documents ne sont pas d'accès facile. Ils ne nous ont été fournis qu'après la restitution de la version provisoire du présent rapport PEFA.

<sup>21</sup> Les recettes 2012 ne figurent pas dans la série de documents que nous avons reçus,

**Concernant les dépenses**, le processus de préparation du budget s'appuie sur les classifications administratives et économiques, mais pas sur la classification fonctionnelle telle que définie par le décret de 2008. Les documents d'orientation et de cadrage budgétaire lient les objectifs budgétaires à ceux du Plan National de Développement (PND) 2012-2016 (voir indicateur PI-12).

Le projet de loi de finances ne s'appuie pas non plus sur une présentation des dépenses par fonction. Le rapport de programmation budgétaire qui l'accompagne décline la répartition des crédits selon des « parts stratégiques » par référence aux axes stratégiques du PND, mais cette répartition n'est qu'un reclassement des ministères par axe stratégique. Elle ne pourrait pas être assimilée à une classification programmatique pouvant se substituer à la classification fonctionnelle.

Au niveau de l'exécution du budget, les autorisations pour chacune des phases budgétaires (engagement, liquidation, ordonnancement) sont données et enregistrées dans le système SIDERE par imputation budgétaire. Mais ce système n'est pas encore en mesure de produire les comptes administratifs ou même des statistiques exhaustives sur l'exécution du budget.

Au niveau de la prise en charge comptable, le détail des dépenses selon la classification économique n'est pas disponible en raison du fait que le plan comptable en vigueur prévoit la classe 9 « comptabilité analytique ». Ce système nécessite la mise en œuvre du mécanisme, rarement appliqué, de réflexion en fin d'exercice pour passer les écritures sur les comptes de charges et de produits.

Les données du suivi de l'exécution du budget et des rapports annuels (lois de règlement) ne sont disponibles qu'à des niveaux agrégés (dépenses par titre et par ministère).

Les tableaux reçus de la DGB et assimilés aux comptes administratifs présentent dépenses détaillées selon les classifications administratives et économiques mais seulement pour la dette, les biens et services les salaires et les transferts. Les dépenses d'investissement n'y figurent pas. En outre ces tableaux ne reprennent pas systématiquement les prévisions des lois de finances.

**En conclusion** pour l'indicateur PI-5, la situation actuelle correspond donc à la note D. Cette note est attribuée par défaut car, pour la note C il aurait fallu que les données sur l'exécution du budget, détaillé selon les classifications administratives et économiques pour toutes les catégories de dépenses. [*critère minimum pour C : La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.* »]

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>PI-5. Classification du budget</b>   | <b>C</b>  | <b>D</b>  | Méthode de notation M1  |
| (i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale. | C         | D         | La nomenclature budgétaire comprend les classifications administrative, économique et fonctionnelle conformes aux normes COFOG ; mais seules les classifications économique et administrative sont utilisées pour la préparation du budget. Pour l'exécution du budget, les données ne sont disponibles qu'à des niveaux très agrégés.<br>L'évaluation 2006 a attribué la note C en analysant les classifications disponibles, mais par leur utilisation tant au niveau de la préparation que du suivi de l'exécution du budget. Or la note C suppose que "la préparation <b>et</b> l'exécution" soient présentées selon les deux classifications (administrative et économique). Il n'est donc pas certain que la situation 2013 soit en recul par rapport à 2006. |

**Réformes attendues :**

L'application de la directive CEMAC 2011 relative à la nomenclature budgétaire. Elle permettrait d'améliorer la transparence dans la détermination des ressources et de leur affectation.

**PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire**

**Situation 2006 : note B**

*Le Parlement reçoit cinq catégories d'informations sur les neuf préconisées pour l'indicateur PI-6*

**Situation 2013**

Conformément à la méthodologie PEFA, nous mesurons cet indicateur à partir du dernier projet de budget présenté au Parlement. A la date de notre évaluation (novembre 2013) le dernier projet de budget présenté est celui relatif à l'exercice 2014.

L'article 51 de la LORF 2000 prévoyait l'obligation d'accompagner le projet de loi de finances par :

- un rapport sur la situation économique et financière (résultats connus et perspectives d'avenir),
- des annexes explicatives comportant au moins huit catégories d'informations (exécution des budgets des exercices courants et précédents, état détaillé des effectifs employés, restes à recouvrer et restes à payer, rapports sur les comptes spéciaux et budgets annexes...).

Cette disposition légale n'était pas entièrement respectée en raison des difficultés rencontrées pour établir les statistiques demandées.

Pour le projet de loi de finances 2014, le MEFPPPI s'est plutôt référé à la LORF 2012 dont la liste des informations devant accompagner le projet de budget peut, au stade actuel, être respectée. Les informations les plus difficiles à établir ne seront rendues obligatoires qu'à partir de 2020<sup>22</sup> (article 107 de la LORF 2012).

Les documents qui ont effectivement été transmis aux deux chambres parlementaires sont, conformément à une liste qui nous a été remise par la DGB :

- Le document de programmation budgétaire à moyen terme 2014-2016 ;
- L'annexe explicative des dispositions de la loi de finances ;
- Les annexes détaillées sur les recettes, les dépenses (charges de la dette, personnel, biens et services, transferts, charges communes, services déconcentrés) ;
- Le projet de journal des actions programmées au titre des investissements publics,
- L'état d'exécution au 30 septembre du budget 2013, mais pas selon le détail de la loi de finances;
- Le tableau des effectifs du personnel par ministère, statut, catégorie et grade ;
- Les rapports de la CCA sur la dette ;
- L'avis de la Cour suprême.

L'examen de certains de ces documents nous a permis d'aboutir aux constats présentés dans le tableau qui suit.

**Tableau 12: Informations contenues dans la documentation budgétaire**

| Informations  | Situat. 2006 | Situat. 2013 | Justification de la situation 2013   |
|---|--------------|--------------|--|
| 1. Hypothèses macroéconomiques comprenant au moins des estimations de croissance totale et de taux d'inflation et de change | Oui          | <u>Oui</u>   | Le rapport de programmation budgétaire décrit les perspectives macroéconomiques 2014-2016 en détaillant les hypothèses retenues pour l'environnement économique international (croissance et inflation mondiale) et national (cours des matières, taux de change, prix, PIB, situation monétaire...) |
| 2- Déficit budgétaire défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue.                         | Oui          | <u>Oui</u>   | Le solde budgétaire est excédentaire. Le rapport sur la stratégie d'endettement est joint au projet de budget.   |
| 3- Financement du déficit, y compris la description de la composition prévue.   | Non          | <u>Oui</u>   | Idem   |
| 4- Stock de la dette avec informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.                            | Non          | <u>Oui</u>   | Le rapport sur la viabilité de la dette contient les données détaillées sur l'encours et la gestion du service des dettes contractuelles intérieures et  |

<sup>22</sup> L'article 6 de la LORF 2012 qui fixe la liste des informations devant accompagner le projet de loi de finances n'a pas repris l'obligation de transmettre au Parlement la situation des restes à recouvrer et des restes à payer.

| Informations  | Situat.<br>2006 | Situat.<br>2013 | Justification de la situation 2013   |
|---|-----------------|-----------------|--|
|   |                 |                 | extérieure (y compris les arriérés de paiement par catégorie de créanciers). Ces données sont établies pour fin septembre 2013.  |
| 5- Avoirs financiers, y compris les informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours.   | Non             | <b>Non</b>      | Aucune information n'est fournie sur les avoirs financiers de l'Etat. Ces informations ne sont pas exigées par l'article 6 de la LORF 2012.  |
| 6- Etat d'exécution du budget de l'exercice précédent présenté sous le même le format que la proposition de budget.   | Oui             | <b>Non</b>      | Les informations sur l'exercice précédent ne sont disponibles que sous forme agrégée. Les tableaux détaillés sur les prévisions de recettes et dépenses 2014 ne rappellent pas les prévisions et réalisations pour 2013. Les systèmes informatiques ne sont pas encore en mesure de produire les comptes administratifs conformes aux normes (prévisions et réalisations des recettes et dépenses présentées selon les classifications budgétaires et au niveau de détail correspondant à celui voté par le Parlement, pour toutes les catégories de dépenses, y compris les investissements). |
| 7- Budget de l'exercice en cours, présenté sous le même format que la proposition de budget.  | Oui             | <b>Non</b>      | Les tableaux détaillés sur les prévisions de recettes et dépenses 2014 ne rappellent pas les prévisions pour l'exercice en cours (2013). Les situations d'exécution du budget au 30 septembre ne sont pas présentées selon le détail du budget voté par le Parlement.  |
| 8- Le résumé des données sur le budget pour les recettes et les dépenses publiques selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris les données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.   | Oui             | <b>Non</b>      | Les tableaux résumant les recettes et dépenses 2014 ne reprennent pas les prévisions et réalisations de l'exercice précédent (2012) et de l'exercice en cours (2013).  |
| 9- L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assortie des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense. | Non             | <b>Non</b>      | <b>Non</b> : Pour ce qui concerne les dépenses en particulier, les prévisions budgétaires ne tiennent pas compte des charges récurrentes des investissements, ou de l'impact de la croissance des investissements sur les capacités de réalisation (cf. facteurs de risques cités dans le rapport de programmation budgétaire).  |

Au total, quatre parmi les neuf catégories d'informations de l'indicateur sont mises à la disposition du Parlement.

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</b>  | <b>B</b>  | <b>C</b>  | Méthode de notation M1  |
| (i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale. | B         | C         | Quatre parmi les neuf catégories d'informations de l'indicateur sont mises à la disposition du Parlement. |

### Réformes

La transposition intégrale des articles 43 et 44 de la Directive CEMAC n°01-2011 dans le droit national et son application effective aboutirait à la note A pour cet indicateur. La Loi organique de 2012 n'a pas repris la totalité des informations listées dans ces articles.

### PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

*Composante (i) : Niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.*

#### Situation 2006 : note C

*Les recettes/dépenses des fonds et entités autonomes (hôpitaux, caisses des écoles,...) ne sont pas rapportées et représentent entre 5 et 10% des dépenses primaires totales.*

#### Situation 2013

Au Congo les dépenses extrabudgétaires<sup>23</sup> sont constituées par :

- Les dépenses des établissements publics à caractère administratif,
- Les dépenses des collectivités territoriales,

A ces deux catégories, s'ajouteraient le cas échéant les dépenses des institutions et administrations centrales exécutées en dépassement des crédits autorisés par la loi de finances (crédits limitatifs) et qui ne sont entérinées ni par une loi de finances rectificative, ni par la loi de règlement. En l'occurrence pour le Congo, les comptes de l'Etat montrent chaque année des dépenses réalisées en dépassement de crédits autorisés, mais tous ces dépassements sont rapportés et entérinés par les lois de règlement. Il n'y a donc pas de dépenses extrabudgétaires non rapportées et résultant de dépassement de crédits.

<sup>23</sup> Cette notion renvoie au principe d'unité budgétaire selon lequel toutes les ressources publiques et leurs affectations doivent être retracées dans un budget unique qui est le Budget de l'Etat approuvé par le Parlement. Par dérogation à ce principe, certaines ressources et/ou dépenses peuvent être gérées en dehors du budget de l'Etat, par des personnes morales de droit public (entités administratives autonomes), à travers leur propre budget. Ce dernier est approuvé par l'autorité délibérante de l'entité administrative et est contrôlé par le ministère de tutelle de cette dernière.

Il est à noter que les éventuelles ressources et dépenses réalisées en dehors de toute procédure réglementaire et qui ne sont imputées à aucun budget ne constituent pas des dépenses extrabudgétaires. Il s'agit plutôt de dépenses illégales. Ce serait le cas par exemple si des administrations ou établissements publics reçoivent ou perçoivent des ressources qu'ils n'enregistrent pas ou ne déclarent pas, et qu'ils les affectent à des dépenses également non enregistrées ou non déclarées.

L'indicateur PI-7 ne porte que sur les dépenses extrabudgétaires hors collectivités territoriales. Nous ne nous intéresserons donc dans ce qui suit qu'aux dépenses extrabudgétaires des administrations centrales, c'est-à-dire des entités administratives non décentralisées qui perçoivent des ressources propres et/ou bénéficient de transfert du budget de l'Etat.

La situation actuelle est caractérisé par le fait que les budgets et comptes de ces entités administratives sont insuffisamment encadrés par les administrations de tutelle, et que leurs comptes ne sont généralement pas centralisés par le Ministère des finances et par la Cour des comptes. Il n'existe pas de données consolidées sur leurs recettes et dépenses.

A fortiori ces informations ne figurent pas dans les documents qui accompagnent le projet de budget ou le projet de loi de règlement déposés au Parlement. Il est à noter que LORFE de 2000 ne prévoit pas d'obligations en la matière. Celle de 2012 a prévu l'obligation de joindre au projet de loi de finances :

- un état indiquant le montant, les bénéficiaires et les modalités de répartition des concours financiers accordés par l'Etat aux organismes publics et à d'autres états, disposition non encore appliquée en 2013 (pour la loi de finances 2014) ;
- un tableau des opérations financières de l'Etat retraçant l'ensemble des flux financiers des administrations publiques ; disposition qui n'est applicable qu'à partir de 2020 (cf. article 107).

Il n'est donc pas possible de déterminer les montants des dépenses extrabudgétaires non rapportées. Pour la mesure de l'indicateur, nous avons procédé à une estimation à partir des montants des transferts inscrits au budget de l'Etat. L'essentiel des ressources des administrations autonomes (Universités, hôpitaux, agences autonomes commissions et..) provient en effet des subventions que leur accorde l'Etat. Leurs recettes propres ne sont pas significatives pour la plupart d'entre elles.

L'examen du budget 2012 montre que les transferts et subventions qui leur étaient prévues représentaient 8,2 % des dépenses hors dette et projets financés sur ressources extérieures ; en réalisation, elles ont représenté 5,6 % des dépenses (voir tableau 13).

Nous pouvons donc conclure que les dépenses des entités administratives autonomes hors collectivités représentées sont comprises entre 5 et 10% des dépenses de l'Etat.

La note pour la première composante de l'indicateur est donc C [critère : « *le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 5 à 10 % des dépenses totales* ».]

**Tableau 13 : Transferts et subventions du budget de l'Etat aux entités administratives autonomes hors administrations décentralisées**  
(en milliards de FCFA)

|  | 2012 (Prév.) | 2012 (réali.) |
|--|--------------|---------------|
| 1- Dépenses ordinaires hors intérêts de la dette   | 838,2        | 1 035,8       |
| dont transferts et interventions   | 330,0        | 387,0         |
| 2 - Investissements hors financ. extér.  | 915,0        | 1 226,0       |
| 3 - Total dépenses hors dette et finan. Ext.   | 1 753,2      | 2 261,7       |
| 4 - Transferts aux entités administratives autonomes hors administrations décentralisées | 141,3        | 126,8         |
| 5 - % des transferts aux entités autonomes rapportés aux dépenses (4÷3)                  | 8,2%         | 5,6%          |

Source : D GB et CCDB

*Composante (ii) : Informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.*

#### **Situation 2006 : note A**

*Le Ministère du plan publie deux mois après la fin de l'exercice des informations complètes sur l'exécution financière des projets financés sur ressources extérieures par ministère et par projet, dans le cas des projets qui figurent au budget.*

#### **Situation 2013**

Tous les projets financés sur ressources extérieures sont retracés dans le Budget de l'État.

Les projets de budget déposés au Parlement détaillent les investissements par ministère, projet et source de financement (budget national ou emprunts et dons).

Le suivi de l'exécution est assuré par le ministère en charge du plan, mais ne publie pas les informations de suivi correspondantes.

La Caisse congolaise d'amortissement assure aussi un suivi des décaissements par projet et par bailleur de fonds, pour les projets financés sur prêts. Ces derniers représentent l'essentiel des financements extérieurs de projet (75% en moyenne).

Les lois de règlement contiennent les données consolidées sur les dépenses d'investissements financées sur ressources extérieures, réparties seulement en dépenses financées sur dons et dépenses financées sur prêts.



Il n'existe pas de publication donnant le détail des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures. Le rapport annuel de la Cour des comptes contient toutefois des données consolidées, mais il est publié avec beaucoup de retard<sup>24</sup>.

Le suivi effectué par la CCA permet de conclure à l'exhaustivité des données pour ce qui concerne les financements de projets sur prêts.

Pour les projets financés sur dons, l'analyse des situations présentées par le ministère en charge de la planification pour l'année 2012 montre que :

- les projets qui bénéficient d'appuis extérieurs sous forme de dons sont au nombre de 56. Le montant des décaissements prévus pour 2012 est de 191 milliards de FCFA. 35 de ces projets sont cofinancés (financement national + financement extérieur) et 21 entièrement financés sur dons pour un montant prévu de 42,8 milliards de FCFA.
- qu'aucune indication de décaissement n'est donnée pour 45 des 56 projets, mais ces 45 projets ne représentent que 28,9 % des dons prévus pour l'année.

On peut donc conclure que le suivi des projets financés sur dons, bien qu'incomplet, est assuré par le ministère en charge de la planification pour la majeure partie des projets (représentant plus de 50% des décaissements prévus).

La note pour la seconde composante de l'indicateur est donc B [critère : « *Des informations complètes sur les recettes/dépenses sont incluses dans les rapports budgétaires pour tous les projets financés grâce à des emprunts et au moins 50 % en valeur des projets financés grâce à des dons* »]

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
| PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale  | C+        | C+        | Méthode de notation M1  |
| (i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires. | C         | C         | Aucun document accompagnant le projet de budget ou de loi de règlement ne contient des données sur les recettes et dépenses des entités administratives autonomes hors collectivités territoriales. Les données les concernant ne sont pas produites.<br>Ces dépenses sont constituées pour la majeure partie des transferts et subventions qui leur sont accordés par le budget de l'Etat.<br>En 2012, la part de ces transferts et subventions dans les dépenses hors dette et hors projets financés sur ressources extérieures a été de 8,2 % en prévision et 5,6% en réalisation. |

<sup>24</sup> Les rapports relatifs aux exercices 2008 à 2011 ont été publiés en novembre 2013 grâce à un appui de l'Union européenne.

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
|   |           |           | Les dépenses non rapportées de l'administration centrale représentent donc entre 5 et 10% des dépenses de l'Etat (hors dette et projets financés sur ressources extérieures).   |
| (ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires | A         | B         | Les projets financés sur ressources extérieures sont en quasi-totalité inscrits au budget de l'Etat. Le suivi de l'exécution est assuré, pour ce qui concerne les prêts, de manière exhaustive par les services du ministère du plan, et par la Caisse congolaise d'amortissement. Pour les dons, le suivi est aussi assuré par le ministère du plan, mais de manière non exhaustive. Les projets non suivis représentent moins de 50% des montants de dons projets prévus pour l'année 2012. |

*Comparaison avec la note de 2006 :*

Pour la composante (i), nous n'avons pas utilisé la même notion de dépenses extrabudgétaires que celle qu'ont utilisée les évaluateurs en 2006. Ces derniers avaient considéré comme dépenses extrabudgétaires les dépenses non déclarées ou comptabilisées par les administrations et les établissements publics. La faiblesse relative de leurs montants avait justifié la note C pour la composante correspondante. Comme nous l'avons expliqué précédemment, nous ne considérons pas ces dépenses comme extrabudgétaires et nous ne les avons pas prises en compte.

Pour la composante (ii), l'évaluation 2006 ne s'est fondée que sur l'existence des données du ministère en charge de la planification, mais elle n'a pas analysé le contenu de ces informations. En 2013, le ministère en charge de la planification continue à produire des tableaux détaillés sur les investissements, par ministère, par projet et même par objectif du PND (ce qui ne se faisait pas en 2006). Toutefois, les données sur les décaissements des projets financés sur dons ne sont pas suffisantes pour justifier la note A ce qui était probablement le cas aussi en 2006. La dégradation de la note pour la composante (ii) ne reflète pas l'évolution par rapport à 2006.

**PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales**

En République du Congo, les collectivités locales définies par la Constitution (article 174) sont le département et la commune. Ce même article ouvre cependant la possibilité de créer d'autres collectivités locales.

La loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 portant sur l'organisation administrative territoriale, divise le territoire national (article 2) en départements, communes, arrondissements, quartiers, villages. Elle distingue des communautés urbaines et des communautés rurales.

Le département et la commune sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités locales.

La loi n°7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales définit le mode d'administration des collectivités locales par les Conseils départementaux et municipaux élus au suffrage universel direct.

Selon la loi n°8-2003 du 6 février 2003 relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales (articles 3 et 4), un contrôle est effectué sur toutes les délibérations des Conseils des collectivités par les Préfets dont elles relèvent. Ce contrôle porte en particulier sur le budget : le projet de budget approuvé par le conseil est transmis dans un délai de 10 jours maximum au Préfet qui en accuse réception dans un délai maximum de 15 jours. Le Préfet dispose ensuite d'un délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception pour exprimer des avis. Au-delà de ce délai, la délibération du Conseil (approbation du budget) est exécutoire. Cette même loi n°8-2003 précise aussi la nature des contrôles qu'exerce le préfet sur les budgets des collectivités locales (obligation de respecter l'équilibre budgétaire, obligation d'inscription de dépenses obligatoires et de dotations suffisantes pour les dépenses obligatoires...). Elle précise enfin les obligations en matière de contrôle juridictionnel des comptes des ordonnateurs et des comptables.

La loi n°9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation détermine les modalités de transfert de compétences aux collectivités territoriales. Son article 13 stipule que « *tout transfert des compétences doit s'accompagner du transfert concomitant des ressources et des charges correspondantes ainsi que du transfert des services, des biens meubles et immeubles et, le cas échéant, du transfert du personnel correspondant* ». Les concours financiers sont attribués « *par le biais des organes financiers sous forme de : dotation globale de fonctionnement, dotation globale de décentralisation, dotation globale d'investissement, transfert des impôts et subventions spécifiques* » (article 18). La liste des compétences transférées a été fixée par la loi n°109-2003 du 6 février 2003.

Enfin la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003 institue pour les collectivités locales un régime financier adapté du régime financier de l'État avec toutefois des spécificités, en particulier :

- les collectivités locales adoptent un budget primitif qui peut ensuite être complété par l'adoption de budgets supplémentaires pendant la durée de l'exercice. Le budget de la collectivité locale doit toujours « présenter un équilibre réel, sans une impasse budgétaire » (article 1).
- Le budget de la collectivité doit présenter en annexe « *les recettes et les dépenses des services et des établissements publics à caractère administratif, industriel ou commercial de la collectivité locale* » (article 6).

## **Composante j) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées**

### **Situation 2006 : (note D)**

*L'affectation de la subvention globale aux collectivités locales entre ces dernières est uniforme pour la majeure partie des subventions et n'obéit pas à des règles clairement affichées pour la partie variable.*

### **Situation 2013 :**

Les ressources des collectivités locales sont définies par l'article 22 de la loi n°30-2003 portant régime financier de l'Etat. Pour cet indicateur nous nous intéresserons aux ressources constituées par :

- les impositions qui leur sont accordées par le Code général des Impôts et le Code des hydrocarbures ;
- les subventions et dotations de l'Etat,

#### **Les impositions**

Le Code général des impôts traite dans sa seconde partie des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes. Les règles pour la détermination des impôts et leur répartition, bien que complexes (voir nos commentaires pour l'indicateur pour PI-13), sont bien établies.

Le Code des hydrocarbures prévoit une redevance superficière<sup>25</sup> payable « *par le titulaire d'un permis de recherche ou d'exploitation en rémunération des surfaces mises à sa disposition par l'Etat* » (article 54). Le décret d'août 2000 fixant les taux et les règles de perception, de recouvrement et de gestion de la redevance superficière a prévu l'affectation d'un tiers de la redevance à l'Etat et deux tiers aux collectivités publiques. Le recouvrement de la redevance est confié à la Direction générale des hydrocarbures (ministère des hydrocarbures) qui la perçoit et la verse au Trésor public. Ce dernier reverse aux collectivités la part qui leur revient. Le ministre des Finances détermine par arrêté les collectivités bénéficiaires et la clé de répartition. Nous n'avons pas pu obtenir cet arrêté, ni obtenir des précisions sur les critères de sélection des collectivités bénéficiaires et les critères de répartition. Les montants correspondants à cette redevance n'apparaissent pas les données budgétaires auxquelles nous avons eu accès, mais sont probablement insignifiants<sup>26</sup>.

#### **Les transferts**

Une partie des subventions accordées par l'Etat aux collectivités territoriales pour leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement est répartie de manière uniforme, pour partie entre les communes, et pour partie entre les départements. Cette règle de répartition uniforme est connue de tous et les montants concernés varient peu d'une année sur l'autre.

---

<sup>25</sup> Cette redevance est distincte de la redevance minière proportionnelle de 15% prévue par l'article 40 du Code des hydrocarbures et incluse dans la fiscalité pétrolière.

<sup>26</sup> Les tableaux assimilés aux comptes administratifs qui nous ont été remis indiquent des montants nuls en prévision et en réalisation pour la ligne redevance superficière hydrocarbures.

Le tableau 14 donne les montants prévus par le budget 2012 de cette partie fixe et sa répartition entre les six communes et 12 départements.

**Tableau 14 : Transferts inscrits au budget 2012 au profit des collectivités territoriales**  
(Montants en millions de FCFA)

|  | Dotation<br>Fixe | Dotation<br>Variable | Total<br>transferts | Dot<br>Fixe/Total<br>Transferts |
|--|------------------|----------------------|---------------------|---------------------------------|
| <b>1 - Communes</b>  | <b>600</b>       | <b>6 820</b>         | <b>7 420</b>        | <b>8,1%</b>                     |
| Brazzaville  | 100              | 1 900                | 2 000               | 5,0%                            |
| Dolisie  | 100              | 980                  | 1 080               | 9,3%                            |
| Mossendjo  | 100              | 790                  | 890                 | 11,2%                           |
| Nkayi  | 100              | 790                  | 890                 | 11,2%                           |
| Ouessou  | 100              | 790                  | 890                 | 11,2%                           |
| Pointe-Noire   | 100              | 1 570                | 1 670               | 6,0%                            |
| <b>2 - Départements</b>  | <b>22 200</b>    | <b>528</b>           | <b>22 728</b>       | <b>97,7%</b>                    |
| Bouenza  | 1 850            | 47                   | 1 897               | 97,5%                           |
| Brazzaville  | 1 850            | 0                    | 1 850               | 100,0%                          |
| Cuvette  | 1 850            | 30                   | 1 880               | 98,4%                           |
| Cuvette Ouest  | 1 850            | 59                   | 1 909               | 96,9%                           |
| Kouilou  | 1 850            | 85                   | 1 935               | 95,6%                           |
| Lékoumou   | 1 850            | 43                   | 1 893               | 97,7%                           |
| Likouala   | 1 850            | 64                   | 1 914               | 96,7%                           |
| Niari  | 1 850            | 64                   | 1 914               | 96,7%                           |
| Plateaux   | 1 850            | 30                   | 1 880               | 98,4%                           |
| Pointe-Noire   | 1 850            | 0                    | 1 850               | 100,0%                          |
| Pool   | 1 850            | 55                   | 1 905               | 97,1%                           |
| Sangha   | 1 850            | 52                   | 1 902               | 97,3%                           |
| <b>3 - Total dotations réparties</b>   | <b>22 800</b>    | <b>7 348</b>         | <b>30 148</b>       | <b>75,6%</b>                    |
| 4 - Dotations non réparties  |                  | 5 710                | 5 710               |                                 |
| <b>5 - Total transferts aux collectivités hors dotations pour municipalisation accélérée</b> | <b>22 800</b>    | <b>13 058</b>        | <b>35 858</b>       | <b>63,6%</b>                    |
| <u>Pour mémoire</u> : Municipalisation accélérée   |                  | 16 100               | 16 100              |                                 |
| <b>Total transferts + municipalisation</b>   | <b>22 800</b>    | <b>29 158</b>        | <b>51 958</b>       | <b>43,9%</b>                    |

A la partie fixe s'ajoutent :

- des dotations d'équilibre (dotations variables) dont les règles de répartition ne sont pas explicitement établies,
- une dotation non répartie de 5,7 milliards de FCFA. Ses règles de répartition ne sont pas déterminées.

Sur le total des transferts inscrits au budget de l'Etat, la partie fixe dont les règles de répartition sont établies et connues représentent 63,6%.

Dans le tableau ci-dessus, nous avons mentionné un montant de 16,1 milliards de FCFA correspondant aux crédits de municipalisation accélérée. Il s'agit d'une dotation budgétaire

accordée chaque année à une commune particulière choisie par le gouvernement, mais sans critères préalablement établis. Nous n'avons pas tenu compte de cette dotation, car elle n'est pas inscrite en transfert du budget de l'Etat mais sur une ligne du budget d'investissement du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Notons qu'en outre ces crédits sont entièrement gérés par la Délégation générale des grands travaux.

On peut donc conclure que les règles d'affectation horizontale des transferts aux collectivités sont bien établies sauf pour certaines subventions dont les montants ne peuvent dépasser 50% du total des transferts. Cette situation correspond à la note B pour cette composante [critère : « *L'affectation horizontale de la plupart des transferts provenant de l'administration centrale (représentant au moins 50% des transferts) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles* ».]

### **Composante ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations.**

#### **Situation 2006 : note D**

*Les transferts reçus par les collectivités locales ne sont connus qu'à la fin du processus d'élaboration du budget de l'Etat.*

#### **Situation 2013 :**

Il n'existe pas de procédure formelle pour la communication aux collectivités locales d'informations sur les prévisions de subventions qui leur seront accordées par le budget de l'Etat. Pour l'élaboration de leur budget primitif, les collectivités fondent leurs prévisions sur les ressources qui leur ont été octroyées l'exercice précédent. Cela vaut en particulier pour les subventions de fonctionnement.

Leurs ressources fiscales sont prélevées par l'administration des impôts (DGID) et reversées par le Trésor. Les Collectivités n'ont pas les moyens ou la capacité d'estimer les montants que pourraient leur rapporter les droits et taxes qui leur reviennent. Elles ne disposent pas de capacités pour vérifier la conformité des montants qui leur sont reversés avec les montants qui leur sont effectivement dus. L'administration fiscale ne leur communique aucune estimation des recettes qu'elle prélèvera pour leur compte. Elles se fondent aussi sur ce qui leur a été versé l'exercice précédent pour établir leurs prévisions.

Pour ce qui concerne la redevance superficielle prévue par le code des hydrocarbures, nous n'avons pu disposer d'aucune information sur les montants recouverts et les versements effectués (voir note de bas de page n°23).

Cette situation correspond à la note D pour cette composante, note attribuée par défaut [critère minimum pour la note C : « *des informations fiables sont communiquées aux administrations décentralisées avant le début d'un exercice budgétaire.*»]

**Composante iii) : Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles**

**Situation 2006 : note D**

*Il n'y a pas de collecte des informations budgétaires des collectivités locales, qui, par ailleurs, ne disposent pas d'un système comptable normalisé.*

**Situation 2013 :**

En dehors du suivi et du contrôle individuel du budget de chaque collectivité par le Préfet en application des articles 3 et 4 de la loi n°8-2003 relative à l'exercice de la tutelle, il n'existe aucune procédure de centralisation et de consolidation des recettes et dépenses des collectivités locales par leur ministère de tutelle ou par le ministère des Finances.

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
| <b>PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales</b>  | <b>D</b>  | <b>D+</b> | Méthode de notation M2  |
| (i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées. | <b>D</b>  | <b>B</b>  | Bien que complexes, les règles d'affectation des ressources fiscales aux administrations décentralisées sont bien définies par le Code des impôts. Les pratiques pour la répartition des parts fixes de subventions de l'Etat ne changent pas et sont connues par les administrations décentralisées. Des montants supplémentaires à la part fixe sont accordés aux communes et aux départements sans règles de répartition bien établies. Ces montants supplémentaires représentent toutefois moins de 50% des affectations. |
| (ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations.         | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Il n'existe pas de procédures formelles de communication sur les prévisions des ressources qui seront affectées aux collectivités locales. Avant le début de l'exercice budgétaire, celles-ci ne disposent ni de données fiables sur les transferts qui leur seront accordés, ni des estimations de recouvrement de recettes fiscales qui seront réalisées pour leur compte par l'administration fiscale.   |
| (iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles        | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Les données budgétaires des collectivités locales ne font l'objet ni d'une centralisation, ni d'une consolidation par les administrations centrales (ministère en charge des collectivités locales et ministère en charge des finances).  |



Comparaison avec la note de 2006 :

L'évaluation de 2006 n'a traité que de la répartition des crédits inscrits au titre des transferts dans le budget de l'Etat. Mais cet indicateur traite d'une manière plus générale des ressources qui reviennent aux administrations décentralisées pour qu'elles exercent leurs responsabilités en matière de dépenses. Les recettes fiscales qui leur sont affectées sont aussi des transferts de ressources de l'administration centrale vers les administrations décentralisées.

## **PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public**

### **Rappel des dispositions réglementaires**

Le Décret n°2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) et pris en application de la LORF 2000 réglemente « *la gestion des deniers, des valeurs et des biens qui appartiennent ou sont confiés à l'État, aux collectivités locales, aux établissements publics, et aux organismes que la loi assujettit au régime juridique de la comptabilité publique* » (article1).

Ce décret comporte de très nombreuses dispositions relatives à la tenue des comptabilités, aux obligations des ordonnateurs et des comptables, aux dispositifs de suivi, de contrôle et de vérification des établissements et collectivités publics

A titre d'exemple, le chapitre 2 du RGCP définit des « *dispositions générales applicables aux établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial* ». Tous les établissements sont placés sous l'autorité d'un ministre de tutelle. Ils sont soumis aux règles suivantes, sous réserve de régimes dérogatoires applicables aux établissements à caractère industriel et commercial :

- leur budget ou leurs états prévisionnels de recettes et de dépenses et leurs comptes financiers doivent être adoptés par le comité de direction ou le conseil d'administration et entérinés par le ministre de tutelle et, pour les organismes subventionnés par l'État, par le ministre des finances ;
- Leur gestion financière est contrôlée par un contrôleur financier nommé par arrêté du ministre des finances ;
- leurs comptes administratifs et leurs comptes financiers doivent être certifiés par la direction générale de la comptabilité publique avant d'être soumis, pour adoption ou approbation, au Comité de direction ou au Conseil d'administration ;
- leurs bilans doivent être certifiés par un organisme habilité avant d'être adoptés par le Comité de direction ou le Conseil d'administration et approuvés en Conseil des ministres.

Autre exemple : en cours d'exercice (article 289), les comptables principaux des collectivités locales et des établissements publics adressent à la direction générale de la comptabilité publique :

- chaque mois, la balance des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie qui fait ressortir les disponibilités du Trésor ;
- chaque trimestre, la situation des opérations budgétaires qui comporte l'état comparatif des recettes précisant par chapitre et par article, les sommes à recouvrer, les sommes recouvrées et les restes à recouvrer ;
- le bordereau sommaire des paiements précisant par chapitre les crédits ouverts et les crédits consommés.

**Composante j) : étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.**

**Situation 2006 : note D**

*Les établissements publics, les entreprises publiques ne font à peu près pas remonter l'information comptable à leur ministère de tutelle ou au Ministère de finances.*

**Situation 2013 :**

- a) Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC),

La loi n°13-81 du 14 mars 1981 instituant « la charte des entreprises d'État » et qui encadre la gestion des EPIC est tout à fait obsolète, mais n'a jamais été abrogée. Aucune loi ne lui a été substituée pour tenir compte du nouveau contexte résultant de la Constitution du 20 janvier 2002 ou de la LORF de 2000.

Il n'existe pas de texte à caractère général encadrant la gestion des établissements publics autres que le RGCP précédemment cité, et le décret n°202-369 du 30 novembre 2002 fixant les attributions et la composition des organes de gestion et de tutelle des entreprises et des établissements publics.

En pratique, peu d'entreprises publiques appliquent les dispositions du RGCP en matière de transmission d'informations sur les situations et bilans comptables à leur ministère de tutelle ou au ministère des finances. Les rapports de la Cour des Comptes relèvent cette situation.

Les ministères de tutelle des EPIC et le ministère des finances ne produisent aucun rapport périodique sur la situation financière des établissements publics.

- b) Les établissements publics à caractère administratif

Ils ne font pas non plus l'objet d'une surveillance conforme au règlement général de la comptabilité publique. Leurs budgets ne sont pas centralisés par la tutelle ou par le ministère des finances. Il n'existe aucun suivi infra annuel de leurs recettes et dépenses. Leurs comptes annuels ne font pas l'objet de vérification par la direction générale de la comptabilité publique conformément au RGCP. La Cour des Comptes et de discipline

budgetaire declare que de nombreux établissements ne respectent pas les délais de reddition des comptes, voire l'obligation de reddition des comptes.

La note pour cette composante de l'indicateur est donc D [critère : « *Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet* »]

Réformes en cours : un projet de loi pour l'encadrement des établissements publics est en cours de finalisation. Il abrogera et remplacera la charte 1981 sur les entreprises d'État. Le décret n° 2002-369 fixant les attributions et la composition des organes de gestion et de tutelle des entreprises et établissements publics est aussi en cours de modification. Le nouveau décret renforcera les compétences du MEFPPPI en matière de contrôle de ces établissements. Enfin, depuis début 2013, les capacités de la Direction générale du portefeuille de l'État qui relève du ministère en charge du plan, sont renforcées. Cette direction travaille à la mise en place de systèmes d'information pour le suivi des EPIC.

***Composante ii) : étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.***

***Situation 2006 : note D***

*Les établissements publics, les entreprises publiques ne font à peu près pas remonter l'information comptable à leur ministère de tutelle ou au Ministère de finances.*

***Situation 2013 :***

Au niveau de l'indicateur PI-8, nous avons établi l'absence de centralisation et de consolidation des données budgétaires des collectivités locales.

Il en est de même pour les données financières et comptables.

Des efforts d'organisation de la gestion des collectivités locales ont été déployés au cours des trois dernières années. Cela a permis par exemple de doter les collectivités de contrôleurs financiers, de comptables publics, et de renforcer leurs capacités par des actions de formation. Mais ces efforts ont été contraints par :

- l'inadéquation du plan comptable. Nos interlocuteurs<sup>27</sup> nous ont fait part de difficultés à retracer leurs opérations du fait que ce plan n'est pas adapté aux administrations et s'apparente davantage au plan comptable d'entreprise à caractère économique ;
- le problème du manque d'information sur l'exécution des dépenses d'investissement pour les projets confiés à la Délégation générale des grands travaux ;
- des difficultés rencontrées pour la mise en état d'examen des comptes et pour leur reddition ;

---

<sup>27</sup> Déclarations des responsables de la Communauté Urbaine de Brazzaville.

- le fait que, selon nos interlocuteurs, les comptes ne sont réclamés ni par les administrations de tutelle, ni par la Cour des comptes.

La note pour cette composante est donc D [critère : « *La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet* »]

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public.</b>                                 | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Méthode de notation M1  |
| i) Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques. | D         | <b>D</b>  | Il n'existe aucune procédure de centralisation et de consolidation des comptes des établissements publics (EPIC et EPA). Le ministère des finances ne produit pas de rapport annuel d'analyse des situations financières des établissements publics.  |
| ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.                  | D         | <b>D</b>  | Comme pour les entreprises, il n'y a pas de centralisation et de consolidation des comptes financiers des collectivités locales. Ni le ministère des finances, ni le ministère en charge des collectivités locales ne produisent des rapports sur la situation financière des administrations décentralisées. |

## PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

### *Situation 2006 : note D*

*L'administration ne mettait à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités. Le Site web du ministère des finances était fonctionnel. Il contenait des éléments d'information, mais qui sont hors délais exigés par l'indicateur.*

### *Situation 2013 :*

Il n'existe pas de publications de rapports ou données périodiques sur la situation des finances publiques.

Le site web du ministère des finances n'est plus fonctionnel<sup>28</sup>. Il sera réactivé dans le cadre du projet, encours de construction, d'un Data center.

Au niveau des services des administrations financières, l'accès aux données ou aux documents est très difficile en raison :

- de la reproduction en nombre trop limité des documents, pour les rares documents effectivement reproduits ;

<sup>28</sup> La plupart des sites gouvernementaux ne sont pas fonctionnels, ou contiennent des informations non actualisées.

- du fait que très souvent les cadres rencontrés considèrent qu'ils ne sont pas habilités à donner ou divulguer l'information demandée, même lorsque celle-ci est réputée d'ordre public. Par exemple, les informations fournies au Parlement sont censées être publiques, mais sont difficilement accessibles au niveau des services du MEFPPPI.

Ainsi, pour les 6 catégories d'informations définies par le PEFA pour évaluer l'indicateur sur l'accès du public aux informations budgétaires, la situation 2013 se présente comme indiqué dans le tableau 15.

**Tableau 14- Satisfaction des critères relatifs à la disponibilité et à la publication des documents de GFP**

| Document/information                                 | Sit. 2006 | Sit. 2013  | Justification pour 2013   |
|--|-----------|------------|---|
| i) Documents du budget annuel                        | Non       | <u>Non</u> | Les documents ne sont disponibles sur aucun site gouvernemental. Leur accès au niveau des services du MEFPPPI est très limité   |
| ii) Rapports intra-annuels sur l'exécution du budget | Non       | <u>Non</u> | Il n'y a pas de publications périodiques et/ou régulières sur l'exécution du budget de l'Etat. Un TOFE mensuel est produit dans le cadre des échanges d'information avec les institutions de Bretton Woods. Il n'est pas publié. Il ne présente pas les données sur les réalisations en recettes et en dépenses à un niveau de détail suffisant.  |
| iii) Etats financiers de fin d'exercice.             | Non       | <u>Non</u> | Les données sur l'exécution du budget 2012 en recettes et dépenses et détaillées selon la nomenclature budgétaire ne sont pas disponibles en novembre 2013.   |
| iv) Rapports de vérification externe                 | Non       | <u>Non</u> | Les rapports de vérification du Budget par la Cour des comptes et par les commissions parlementaires pour les années 2008 à 2011 ont été reproduits dans le cadre d'un appui de l'Union européenne. Leur diffusion devait se faire en décembre 2013. Le rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2012 n'est pas accessible.   |
| v) Attribution des marchés                           | Non       | <u>Non</u> | La publication des attributions des marchés publics se fait depuis la mise en place des organisations issues du nouveau Code des marchés publics. Mais elle n'est pas exhaustive : i) ne sont pas publiés les attributions de marchés passés de gré à gré et ii) par manque d'informations, nous n'avons pas pu vérifier la publication effective des marchés passés selon des appels d'offres ouverts et d'un montant supérieur au seuil |

| Document/information  | Sit.<br>2006 | Sit.<br>2013 | Justification pour 2013         |
|---|--------------|--------------|---------------------------------|
|   |              |              | indiqué par le PEFA.            |
| vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base | Non          | <b>Non</b>   | Pas publiées (voir aussi PI-23) |

La note pour cet indicateur est D [critère : « *L'administration ne met à la disposition du public aucun des six éléments d'information cités* »]

| Indicateur et composantes  | Note<br>2006 | Note<br>2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|--------------|--------------|---|
| <b>PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires</b>               | <b>D</b>     | <b>D</b>     | Méthode de notation M1  |
| i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis | D            | <b>D</b>     | Les très faibles capacités de diffusion alliées aux craintes de la prise de responsabilité en matière de diffusion chez de nombreux cadres font que la plupart des données et informations budgétaires ne sont pas accessibles au public. |

### 3.3 Budgétisation fondée sur des politiques nationales

#### PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Selon la Constitution, le projet de loi de finances doit être déposé au Parlement au plus tard une semaine avant l'ouverture de sa session du 15 octobre (articles 103 et 126).

Jusqu'en 2012 (préparation du budget 2013), le projet de loi de finances était préparé en application de la LORF 2000 « *sous l'autorité du Chef du Gouvernement, par le ministre en charge des finances* » (art.43). L'article 44 de cette loi précise que « *Le ministre des finances invite les autres ministres à lui faire connaître leurs propositions de dépenses. Les demandes de crédits sont transmises avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année précédant l'année financière, accompagnées des explications et des justifications nécessaires* ».

La LORF 2012 a confirmé la responsabilité du ministre des finances pour la préparation, sous l'autorité du chef du gouvernement, du projet de loi de finances. Mais elle n'a pas repris l'obligation de déposer les propositions de dépenses des ministères avant le 1<sup>er</sup> juin.

Si l'on se réfère à la circulaire ministérielle du 6 mars 2013, le processus de préparation du projet de loi de finances de l'année n+1 est organisé par le ministère des finances et s'articule sur les étapes suivantes :

- a) Evaluation par les ministères sectoriels et le ministère des finances de l'exécution du budget n-1, et point sur l'exécution du budget de l'année n,

- b) Révision par le CPCMB (Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire) du cadrage macroéconomique triennal (n+1 à n+3) et du cadre budgétaire à moyen terme (TOFE annuel n+1 à n+3).
- c) Mise à jour des CDMT (cadres de dépenses à moyen terme) sectoriels et du CDMT global.
- d) Préparation du projet de Document d'Orientation Budgétaire, puis adoption du DOB par le Gouvernement.
- e) Actualisation, le cas échéant, des cadrages macroéconomiques et budgétaires pour tenir compte des orientations fixées par le Chef de l'Etat dans le Document d'orientations budgétaires. Détermination des enveloppes stratégiques (plafonds des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement déterminés pour chaque ministère et déclinés en liaison avec les axes et objectifs stratégiques du Plan National de Développement).
- f) Rédaction et diffusion de la lettre de cadrage budgétaire ; rédaction et diffusion du guide d'élaboration du budget n+1 ; communication des parts stratégiques.
- g) Conférences budgétaires de première phase.
- h) Révision du programme des investissements prioritaires (PIP) ; examen des dispositions fiscales et douanières ; préparation des avant-projets de budget des ministères.
- i) Conférences budgétaires de deuxième phase.
- j) Préparation de l'avant-projet de loi de finances et demande d'avis de la Cour suprême<sup>29</sup> sur ce projet.
- k) Examen de l'avant-projet par le Conseil des ministres
- l) Révision du cadrage macro-économique et du CDMT global ; préparation des annexes budgétaires et autres documents qui accompagnent le dépôt du projet de loi de finances au Parlement.

**Composante i) : existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.**

***Situation 2006 : note D***

*Il existe un calendrier budgétaire, mais des retards de plus d'un mois sont constatés tout au long de la procédure et les ministères disposent de moins de trois semaines pour répondre à la note technique qui tient lieu de circulaire budgétaire.*

***Situation 2013***

Un calendrier de préparation du budget 2014 a été notifié par une lettre du ministre en charge des finances datée du 6 mars 2013. Cette lettre fixe les dates des phases et différents

---

<sup>29</sup> Selon l'article 118 de la Constitution, les projets de loi sont « délibérés en Conseil des ministres après avis de la Cour suprême » et « sont déposés sur le bureau de l'une ou l'autre chambre ».

travaux cités ci-dessus. Il n'existe donc pas de calendrier budgétaire fixe et préalablement défini, c'est-à-dire établi ou institutionnalisé par voie réglementaire et valable pour plusieurs années<sup>30</sup>.

Par ailleurs, toujours selon le calendrier défini par le ministre des finances, les ministères sectoriels ne reçoivent la lettre de cadrage, le guide d'élaboration du budget et les parts stratégiques (plafonds de dépenses) qu'entre le 21 et le 30 juin ; alors que les conférences budgétaires de première phase doivent se dérouler entre le 1er et le 14 juillet.

Enfin, le calendrier 2013 a connu beaucoup de retard à chacune de ses phases. Les retards ont notamment concerné :

- la fixation des hypothèses sur les recettes et, par conséquent des cadrages budgétaires,
- la détermination des plafonds de dépenses, ceux-ci n'ont finalement pas été transmis aux différents ministères,
- les périodes des conférences budgétaires,

Les responsables de la DGB nous ont confirmé les retards dans l'organisation de la préparation du budget tout en soulignant que l'année 2013 a été particulière en ce sens que, pour des raisons conjoncturelles non évoquées, il n'a pas été possible de respecter le calendrier.

Il ne nous a pas été possible de connaître la date exacte de dépôt du projet de loi de finances 2014 au Parlement, mais nos divers interlocuteurs<sup>31</sup> nous ont assuré que le délai constitutionnel a été respecté. Toutefois, les représentants de la Commission Economie-Finances du Sénat nous ont déclaré avoir regretté que le Ministère des finances ne leur ait pas transmis le projet en même temps qu'à l'Assemblée, comme il l'avait fait pour les années précédentes. Pour 2014, ils ont reçu le projet plusieurs jours après qu'il ait été déposé à l'Assemblée.

Pour cette première composante, la situation correspond à la note D [critère : « *Aucun calendrier budgétaire n'est établi OU lorsqu'il existe, il n'est généralement pas respecté OU le délai accordé aux ministères pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'il puisse préparer des propositions adéquates.* »]

---

<sup>30</sup> Un tel calendrier, institutionnalisé par exemple par décret, permettrait à tous les acteurs de la préparation du budget de connaître a priori les tâches qu'ils auront à prendre en charge et de les inscrire dès le début de l'année dans leur programme de travail annuel.

<sup>31</sup> C'est le cas notamment de monsieur le Président de la Commission économie et finances du Sénat.



**Composante ii) : clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autres documents).**

**Situation 2006 : note C**

*Une circulaire budgétaire est envoyée aux ministères sous le nom de "note technique". Elle fixe un plafond sans faire de distinction entre les ministères (2% d'augmentation pour 2006). Le Conseil des ministres n'intervient qu'à la fin de la procédure budgétaire.*

**Situation 2013**

Le calendrier arrêté par le ministre des Finances a prévu un document d'orientation budgétaire préparé au mois de mai sur la base d'une révision des cadrages macro-économiques et budgétaires pluriannuels, d'une révision du CDMT global, des enveloppes stratégiques, d'une simulation des recettes pétrolières et non pétrolières. Ce document d'orientation devait être soumis à l'approbation du Conseil des ministres entre le 1<sup>er</sup> et le 10 juin. Il ne nous a pas été donné de constater l'approbation de ce document par le Conseil des ministres, ni même de savoir si ce document existe.

Nous avons cependant pu disposer de documents produits par le Comité de cadrages, et contenant des cadrages macroéconomiques et budgétaires ainsi des projections de dépenses par ministère (parts stratégiques). Ces documents ont été produits en début 2013 et actualisés à de nombreuses reprises pour tenir compte des changements intervenus dans les projections de recettes pétrolières. Ces dernières, établies par le Cabinet du MEFPPPI et le ministère des hydrocarbures, ont été revues de nombreuses fois tout au long de l'année 2013.

Il n'y aurait donc pas eu de cadrage budgétaire arrêté avant le début des travaux de préparation des avant-projets de budget par les ministères sectoriels.

Les responsables de la DGB nous ont déclaré qu'une circulaire budgétaire a bien été transmise à tous les ministères, mais qu'exceptionnellement cette année, les plafonds de dépenses (plafonds stratégiques) n'y figuraient pas.

C'est essentiellement au cours des conférences budgétaires de première phase que les ministères sectoriels reçoivent des services du ministère des Finances toutes les informations de cadrage qui leur permettront de finaliser leurs propositions budgétaires. Ces dernières propositions sont ensuite examinées et arbitrées durant les conférences budgétaires de seconde phase.

Pour ces raisons, la note de la seconde composante de l'indicateur s'établit, par défaut, à D. Pour la note C, il aurait fallu que la circulaire budgétaire contienne les plafonds de dépenses par ministère [critère minimum pour la note C : « Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des ministères, départements et agences, qui fixe notamment des plafonds applicables à chaque unité administrative ou domaine fonctionnel. »]

**Composante iii) : approbation du budget par les autorités législatives (trois dernières années)**

**Situation 2006 : note C**

*Les lois de finances de deux des trois dernières années ont été adoptées dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice (les dates étaient janvier 2004, février 2005 et mars 2006 respectivement pour les exercices 2004, 2005 et 2006).*

**Situation 2013**

Les budgets des années 2010 à 2014 ont tous été adoptés par le Parlement avant le début de l'exercice correspondant. Ce résultat résulte probablement de l'effort réalisé pour l'adoption d'un calendrier qui, malgré ses insuffisances, a permis l'amélioration de l'organisation et de la programmation de la préparation du budget.

La note A est attribuée à cette composante [critère : « *Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire* »]

Il est à noter par ailleurs que la loi de règlement 2012 a aussi été adoptée en décembre 2013

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| <b>PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</b>   | <b>D+</b> | <b>C</b>  | Méthode de notation M2   |
| i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier  | D         | <b>D</b>  | Il n'existe pas de calendrier budgétaire fixe (valable pour plusieurs exercices). Le calendrier de préparation budgétaire de 2013 a été arrêté par le ministre des finances en mars 2013. Il n'a pas été respecté  |
| ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autres documents) | C         | <b>D</b>  | Le comité CPCMB prépare des cadrages macro-économiques et budgétaires et détermine des plafonds stratégiques. Ceux-ci n'ont pas été arrêtés par le Conseil des ministres en 2013 et n'ont pas été notifiés aux ministères sectoriels avant la préparation par ces derniers de leur avant-projet de budget. |
| iii) approbation du budget par les autorités législatives (trois dernières années)   | C         | <b>A</b>  | Les lois de finances des trois dernières années et celle de 2014 ont été votées avant le début de l'exercice   |

**PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques**

### **Composante j) : Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics**

#### **Situation 2006 : note D**

*Seul le budget d'investissement fait l'objet d'une prévision pluriannuelle.*

#### **Situation 2013 :**

Selon la LORF 2012 « *Le projet de loi de finances de l'année est élaboré en se référant au document de préparation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de 3 ans* » (article 13). Le projet de budget 2014 a ainsi été accompagné du Rapport de programmation budgétaire 2014-2016 préparé par le Comité permanent de cadrage macro-économique et budgétaire, daté de septembre 2013. Ce document présente notamment les perspectives macro-économiques et budgétaires 2014-2016 et des projections de dépenses par ministère pour la même période projections, distinguant deux catégories de dépenses : les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.

La production de ce document résulte de pratiques instaurées depuis la fin des années 2000 et qui ont visé le passage à la Gestion Axée sur les Résultats du Développement (GARD). Depuis lors, la préparation du budget s'appuie sur des CDMT sectoriels (voir composante iii ci-dessous) et sur une programmation triennale glissante des ressources et dépenses toutes catégories confondues.

Mais le budget annuel reste marqué par les insuffisances suivantes :

- les dépenses ne sont pas présentées selon les trois classifications de la nomenclature budgétaire (administrative, économique et fonctionnelle). Comme nous l'avons souligné précédemment (voir indicateur PI-5) une classification par programme aurait pu être substituée à la classification fonctionnelle. La répartition des budgets par axe stratégique du PND ne peut être considérée comme une classification programmatique.
- Au cours de l'année 2013, les hypothèses concernant les recettes pétrolières ont été revues à plusieurs reprises, même après la finalisation du projet de loi de finances en septembre. Ce qui a entraîné des révisions conséquentes des cadrages macro-économique et budgétaire en raison du poids des recettes pétrolières dans le budget de l'État. Les liens entre les perspectives pluriannuelles actualisées et les prévisions du budget annuel ne peuvent plus être expliqués.
- Depuis 2009 les projections économiques et budgétaires sont préparées par le Comité Permanent de Cadrage Macro-économique et Budgétaire. Il regroupe la plupart des services en charge la production des statistiques économiques et financières (directions générales de l'économie, du budget, du Trésor, impôts et douanes, banque centrale, institut national de la statistique etc.). La création de ce comité et son implication effective dans le processus de préparation du budget constituent un progrès significatif par rapport à la période où les prévisions relevaient de la cellule du suivi des programmes qui était rattachée au Cabinet du ministre des Finances. Le CPCMB ne dispose toutefois pas encore d'une

autonomie suffisante pour proposer des hypothèses ou arrêter des projections enfreintes de toute considération politique<sup>32</sup>.

Cette situation correspond à la note C par défaut car les budgets ne déclinent pas les prévisions de dépenses selon toutes les classifications [critère minimum pour B : « *Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique et fonctionnelle/sectorielle) sont établies pour des cycles d'au moins deux ans. Les liens entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds budgétaires annuels apparaissent clairement et les écarts sont expliqués.* »].

Remarque : comparée à 2006, la situation 2013 se caractérise par des progrès significatifs dans la mesure où, grâce aux efforts concrets pour l'élaboration des cadrages à moyen terme, le budget s'inscrit effectivement dans une perspective pluriannuelle.

### **Composante ii) : Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette**

#### **Situation 2006 : note B**

*La dette intérieure a fait l'objet en 2003 d'un audit incluant une analyse de soutenabilité. La dette extérieure fait l'objet d'une analyse de soutenabilité périodique.*

#### **Situation 2013 :**

Dans le cadre du processus IPPTE, dont le Congo a atteint le point d'achèvement en 2010, la Caisse Congolaise d'Amortissement prépare chaque année un rapport sur la situation de la dette extérieure et intérieure (incluant les octrois de garantie et avals) ainsi qu'un rapport sur la stratégie d'endettement. Son rapport annuel accompagne le projet de budget déposé au Parlement.

Cette situation correspond à la note A [critère : « *Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année* »]

L'évolution positive par rapport à la précédente évaluation s'explique par le fait qu'en 2006, le rapport de la CCA ne traitait que de la dette extérieure.

### **Composante iii) : Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement**

#### **Situation 2006 : note D**

*Les secteurs de la santé, l'éducation, de l'enseignement technique et des transports disposent de stratégies sectorielles, mais sans état précis des coûts.*

---

<sup>32</sup> La mise en application des principes de la Directive n°6-CEMAC 2011 devrait pouvoir permettre de résoudre ce problème.

### **Situation 2013 :**

Avec la mise en œuvre du DSRP 2008, les autorités congolaises ont entrepris l'amélioration de la programmation budgétaire par l'instauration de la gestion axée sur les résultats et l'inscription des budgets annuels dans des perspectives pluriannuelles. Ainsi, des travaux ont été menés pour permettre à chaque ministère d'élaborer sa stratégie sectorielle et son cadre de dépenses à moyen terme.

Pour la préparation du budget 2010, chaque ministère a produit en 2009 un rapport intitulé « Programme d'actions prioritaires et Cadre de dépenses à moyen terme ». Ce rapport contient :

- un diagnostic (état des lieux) du secteur,
- les orientations stratégiques du ministère,
- le cadre de dépenses à moyen terme pour la période triennale à venir, décliné par programme et par catégorie économique de dépenses,
- la programmation financière pour la période triennale, les indicateurs de résultats.

Ces documents sont actualisés chaque année n dans le cadre de la préparation du budget de l'année n+1. Tous les ministères disposent ainsi de CDMT sectoriels cadrant avec leur stratégie et/ou le Plan National de Développement.

Mais il n'y a pas de liens bien établis entre les CDMT et les crédits finalement retenus dans les projets de budget en raison des insuffisances qui subsistent pour :

- fixer les cadrages budgétaires à moyen terme et communiquer les plafonds budgétaires aux ministères avant la finalisation de leur CDMT. Les propositions budgétaires déterminées après les conférences budgétaires ne cadrent généralement plus avec les CDMT préparés;
- harmoniser le processus de préparation des CDMT avec celui de la préparation du programme d'investissement public. Ce dernier relève toujours de la responsabilité du Ministère en charge du plan et est marqué par des insuffisances que nous décrivons au niveau de la composante iv ci-dessous.

Le constat est donc que tous les ministères préparent des cadres de dépenses à moyen terme dans lesquels sont déclinés les objectifs stratégiques, les programmes et les coûts de fonctionnement et d'investissement. Mais le second critère exigé par le cadre PEFA pour l'attribution de la note A ou B n'est pas respecté, à savoir « *le lien entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds budgétaires* » qui « *doivent apparaître clairement et les écarts expliqués* ».

La note pour cette composante sera donc C [critère : « *Les stratégies sectorielles assorties d'états de coûts ont été préparées pour les secteurs, mais ne cadrent pas avec les prévisions budgétaires* »].

### **Composante iv) : Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme**

#### **Situation 2006 : note D**

*Les budgétisations de l'investissement et du fonctionnement sont séparées, bien qu'elles conduisent à un document budgétaire unique. Il n'y a aucune estimation des charges récurrentes.*

#### **Situation 2013 :**

Le processus de préparation du budget est encore marqué par des pratiques anciennes subsistant de l'époque où le budget d'investissement et le budget de fonctionnement n'étaient pas unifiés.

Ainsi, le calendrier budgétaire prévu pour 2014 a réservé une période au cours de laquelle le ministère des Finances et du plan prépare une révision du programme d'investissements prioritaires (PIP), alors que ces investissements doivent découler CDMT préparés par les secteurs. D'une manière plus générale, la mise en place du nouveau processus de préparation du budget basé sur les CDMT global et sectoriels ne s'est pas accompagnée par la suppression de procédures résultant des dispositions non encore abrogées contenues dans:

- la loi 18-90 du 8 septembre 1990 portant création du centre d'études et d'évaluation des projets d'investissement (CEPI) et de son décret d'application (décret 91-1053 portant organisation et fonctionnement du CEPI) ;
- l'arrêté du ministre en charge du plan n°4837 du 30/06/2010 portant mise en place de la commission d'identification et de sélection des projets d'investissement public ;
- les circulaires relatives i) aux dispositifs d'identification d'études de sélection des projets d'investissement (1er décembre 1009) et ii) aux directives sur le mode de fonctionnement de la commission d'identification et de sélection des projets d'investissement public.

Par ailleurs, les prérogatives attribuées à la Délégation générale des grands travaux (réalisation de tous les projets d'investissement publics dont le coût dépasse 600 milliards de FCFA<sup>33</sup>) et les insuffisances en matière d'échange d'information entre la DGGT et les ministères ont conduit ces derniers à une déresponsabilisation, voire un désintérêt, pour la programmation, la budgétisation et le suivi des investissements concernant leurs secteurs<sup>34</sup>.

Enfin, cette situation a pour conséquence l'insuffisante attention accordée à la détermination des charges récurrentes et leur prise en compte dans les budgets de fonctionnement. Le rapport de programmation budgétaire 2014-2016 souligne parmi les risques budgétaires la non-évaluation des charges récurrentes générées par les investissements.

---

<sup>33</sup> La limite a été portée à 1 milliard de FCFA en 2013.

<sup>34</sup> Nous établissons ce constat à partir des déclarations de divers interlocuteurs. Les collectivités locales connaissent la même situation.

Cette situation conduit à attribuer la note D par défaut à la quatrième composante. Pour la note C il aurait fallu que les charges récurrentes soient déterminées au moins de manière significative. [Critère pour C : « De nombreuses décisions d'investissement ont peu de liens avec les stratégies sectorielles et les conséquences qu'elles entraînent sur les charges récurrentes ne sont incluses dans les estimations budgétaires pluriannuelles que dans un nombre limité (mais très significatif) de cas ».]

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
| <b>PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques</b>                       | <b>D+</b> | <b>C+</b> | Méthode de notation M2  |
| i) Prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.  | D         | C         | Les projets de budget s'inscrivent dans des perspectives pluriannuelles. Leur préparation s'effectue à partir de cadrages macroéconomique et budgétaire triennaux. Mais les budgets ne déclinent pas les prévisions de dépenses selon toutes les classifications (ce qui aurait valu la note B pour cette composante).  |
| ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette   | B         | A         | La Caisse Congolaise d'Amortissement établit chaque année un rapport sur la soutenabilité de la dette et un rapport sur la stratégie d'endettement  |
| iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement | D         | C         | Tous les ministères actualisent chaque année leurs documents de stratégie sectorielle et de CDMT triennal glissant. Les budgets préparés ne cadrent pas avec ces CDMT en raison des insuffisances dans la fixation des cadres budgétaires à moyen terme et des plafonds de dépenses par secteur, ainsi que dans l'harmonisation du processus de préparation des CDMT avec celui du Programme d'Investissements Publics. |
| iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme   | D         | D         | Le processus de préparation du budget basé sur les CDMT intègre les dépenses d'investissements et de fonctionnement. Mais la finalisation du processus est encore marquée par des procédures de choix d'investissement déconnectées des cadrages établis. Il n'y a pas ou peu d'évaluation des charges récurrentes.   |

### 3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Au début de chaque exercice budgétaire, une circulaire du ministre des Finances est prise pour informer l'ensemble des services financiers de la mise en exécution du budget, des nouvelles dispositions de la loi de finances et pour rappeler les principales règles législatives et réglementaires en matière d'exécution et de contrôle du budget.

La circulaire pour l'exécution du budget 2013 a été prise avec retard le 5 février 2013 ; retard exceptionnel selon les cadres de la direction générale du budget. Elle a fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République du Congo. Elle inscrit l'exécution du budget dans le cadre des textes suivants :

- la LORF 2012 (bien que les textes pour son application, notamment le règlement général de la comptabilité publique, ne soient pas encore pris),
- le décret n°2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général de la comptabilité publique, pris en application de la LORF 2000,
- le décret n°2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics,
- le décret n°2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'État.

C'est donc à ces textes que nous nous référerons dans cette partie du rapport pour l'évaluation des indicateurs.

### **Indicateur PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables**

#### **Composante i) : Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières**

##### **Situation 2006 : note B**

*La législation est claire, mais parfois complexe, reposant sur une classification des opérateurs très subdivisée. La liste des exonérations change fréquemment.*

##### **Situation 2013 :**

#### **a) Direction Générale des Impôts et des Domaines (administration fiscale).**

Les obligations fiscales sont définies par le Code général des impôts (CGI), modifié chaque année par la loi de finances, et par divers textes non codifiés relatifs :

- à la TVA (loi n°12-97 du 12 mai 1997),
- aux Conventions fiscales internationales,
- à la fiscalité des mines et des hydrocarbures (Code minier, Code des hydrocarbures et autres textes spécifiques),
- à des impôts et taxes divers (taxe unique sur les salaires, impôt global forfaitaire, taxes forestières, redevance audiovisuelle, etc.).

L'examen de ces textes montre l'existence d'impôts dont les modalités d'évaluation ou de recouvrement sont complexes et/ou difficilement applicables dans le contexte congolais. Cette situation concerne des impôts aussi importants que ceux sur les revenus (IRPP), la TVA, la fiscalité foncière et la fiscalité pétrolière.



Elle est corroborée par les responsables de la DGID que nous avons rencontrés. Ils confirment aussi la complexité des procédures d'évaluation qui nécessitent des moyens dont la DGID ne dispose pas.

À titre d'exemple, nous citons ci-après :

- 1) IRPP (Impôt sur le revenu des personnes physiques, Livre 1, chap.1 du CGI). Il s'applique à tous types de revenus des personnes physiques. Mais les modalités de calcul, tant du revenu imposable que du montant dû, sont complexes, basées sur des critères difficiles à appréhender (résidence..). La complexité de l'impôt est aggravée par de nombreux régimes dérogatoires ou exonérations pour des situations tout aussi difficiles à appréhender ou justifier.
- 2) La TVA. Elle se fonde sur les facturations, alors que la facturation n'est pas rendue obligatoire au Congo.
- 3) La taxe foncière (taxe au profit des collectivités locales). Son champ d'application est difficile à déterminer (bâtiments ou terrains répondant à des critères d'occupation ou d'utilisation susceptibles de varier). Des régimes dérogatoires permanents ou temporaires ajoutent à la complexité. En outre certaines règles sont obsolètes<sup>35</sup>.
- 4) La taxe régionale (taxes au profit des collectivités locales). Elle s'applique à toute personne physique de 18 ans révolus ayant une résidence habituelle au Congo au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition (article 321). Cette taxe est d'application difficile, voire impossible, dans le contexte du Congo. Elle comporte diverses possibilités d'exemption pas toujours justifiables (article 323)<sup>36</sup>

Par ailleurs, la DGID est confrontée à des problèmes similaires à ceux de la Douane (voir ci-dessous) pour ce qui concerne l'application des textes sur les entreprises du secteur pétrolier<sup>37</sup>. Le code des hydrocarbures (articles 40 et 51) et le décret n°2001-522 du 19/10/2001 portant sur l'application de la TVA au secteur pétrolier (article) n'exemptent pas ces entreprises du paiement de l'impôt sur leurs bénéfices, la contribution des patentes, les impôts fonciers, les droits d'enregistrement et de timbre et autres taxes dont la TVA. Mais certaines administrations et ainsi que les compagnies s'appuient sur d'autres textes (autres que des lois de finances) ou conventions pour contester les impositions.

## **b) Direction Générale des Douanes et Droits Indirects**

Le Congo applique le Code Général des Douanes commun aux pays de la CEMAC incluant les dispositions de la Convention de Kyoto.

Les responsables de la DGDDI rencontrés considèrent que ce code ne pose pas de problèmes particuliers relatifs à la clarté et/ou à la compréhension de ses dispositions.

---

<sup>35</sup> Exemple : l'article 254 du CGI accorde une exonération de 10 ans pour les constructions nouvelles, exonération portée à 25 ans pour les immeubles construits « à compter du 1er janvier 1962 ».

<sup>36</sup> Les exemptions ne concernent pas les personnes sans ressources (excepté les mères qui ont plus de cinq enfants à charge), sans emploi, atteintes de maladie de longue durée (excepté les trypanosomes hospitalisés et les lépreux suivant un traitement régulier).

<sup>37</sup> Nous distinguons bien ici la fiscalité pétrolière de la fiscalité sur les entreprises du secteur pétrolier

Ils signalent cependant des problèmes liés à son application ; problèmes en relation avec les dérogations et exonérations accordées dans le cadre de lois autres que la loi de finances ou de conventions entre l'État et certains opérateurs économiques. Le principe généralement admis en la matière est que lorsqu'une loi ou une convention accorde un avantage fiscal, celui-ci ne pourrait être appliqué qu'après avoir été entériné par une loi de finances. La LORF 2000 n'apporte pas cette précision. Son article 64 stipule : « *les conditions d'octroi d'avantages fiscaux aux entreprises ou aux particuliers poursuivant des activités conformes aux objectifs du plan ou des programmes de développement sont réglées par la loi* ». La LORF 2012 ne fait pas mention des conditions dans lesquelles peuvent être accordés des exonérations et avantages fiscaux.

La DGDDI est ainsi confrontée à des difficultés d'application de la loi de finances lorsque d'autres lois ou conventions contiennent des dispositions contraires<sup>38</sup>. C'est notamment le cas pour l'obligation instituée par la loi de finances 2010 du paiement du minimum de 5 % des droits et taxes pour les opérations exonérées.

Ainsi, les faibles capacités des administrations fiscales et douanières font :

- qu'elles disposent de fait de certains pouvoirs discrétionnaires résultant de la complexité du système fiscal,
- qu'elles ne peuvent s'opposer à d'autres administrations qui disposent aussi de pouvoirs discrétionnaires substantiels pour autoriser des dérogations et exemptions à certains opérateurs.

La note pour cette composante est C [critère : « *La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôt, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires, mais l'équité du système est mise en question par les pouvoirs discrétionnaires substantiels accordés aux administrations concernées.* »]

**Composante ii) : Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes**

**Situation 2006 : note B**

*Les contribuables accèdent à des informations exhaustives, en particulier par le biais des syndicats professionnels, des conseillers fiscaux et des transitaires en douane*

**Situation 2013 :**

**a) DGID**

La dernière publication officialisée du CGI remonte à l'année 2008.

---

<sup>38</sup> Il nous a été signalé que la CEMAC a fait observer que les dérogations accordées enfreignent le tarif extérieur commun (TEC).

La DGID disposait d'un site Internet à travers lequel les contribuables pouvaient avoir facilement accès à la législation et réglementation fiscale, ainsi qu'à des informations utiles pour leurs relations avec l'administration fiscale. Ce site n'est plus accessible depuis le transfert de sa gestion à la direction centrale en charge de l'informatique au ministère des Finances.

La DGID déploie d'autres moyens pour pallier l'absence de site informatique. Dans ce cadre :

- elle prépare des notes d'information et d'explications sur toutes les nouvelles dispositions contenues dans les récentes lois de finances ;
- elle organise chaque année des conférences sur la législation fiscale et publie, à travers les médias locaux, le calendrier fiscal ou des notes explicatives sur les nouvelles dispositions fiscales ;
- elle organise aussi périodiquement des réunions d'information et de concertation avec les représentants de diverses associations d'opérateurs économiques et de contribuables.

La DGID collabore enfin avec l'association Droit Afrique qui publie sur son site<sup>39</sup> divers textes législatifs et réglementaires congolais et qui édite un recueil dont la version disponible lors de notre évaluation était actualisée au 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>40</sup>. Ce recueil contient :

- le Code général des impôts (impôts directs, impôts locaux, procédures fiscales, enregistrement, timbre et impôts sur le revenu des valeurs immobilières) ;
- des textes non codifiés (loi n°97-12 relative à la taxe sur la valeur ajoutée, les conventions fiscales en vigueur au Congo, les dispositions relatives aux investissements, la fiscalité minière pétrolière et forestière...).

La DGID assure ainsi la facilité de l'accès des contribuables aux principales obligations fiscales.

#### **b) DGDDI**

La direction générale des douanes dispose d'un site informatique à travers lequel elle diffuse l'information actualisée sur les obligations douanières ainsi que diverses informations d'aide pour les déclarations. Elle diffuse aussi des statistiques mensuelles sur le commerce extérieur et sur les recettes, mais avec beaucoup de retard (à fin 2013, les dernières données mensuelles concernent février 2013).

La note pour cette composante est B [critère : « *Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôt, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.* »]

---

<sup>39</sup> <http://www.droit-afrique.com/index.php/content/view/27/179/>

<sup>40</sup> Une nouvelle édition contenant le CGI actualisé au 1er janvier 2014 est actuellement disponible.

**Composante iii) : existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.**

**Situation 2006 : note C**

*Les mécanismes de recours, s'ils sont prévus par les textes, semblent souffrir d'un manque de transparence et prendre souvent la forme de l'arbitrage du bureau.*

Remarque : L'évaluation 2006 a basé son constat sur i) l'absence de code de procédures fiscales et ii) le règlement des litiges « en bureau » et non devant le juge. Ce constat n'est pas correct, car i) en matière fiscale, les procédures sont définies par le CGI et ii) pour cet indicateur, seuls les recours administratifs sont à prendre en considération.

**Situation 2013 :**

**a) DGID**

Le CGI (articles 422 à 458 bis) définit les règles applicables en matière de recours des contribuables. Il distingue :

- les recours contentieux (contestations, réclamations, réparations d'erreur..),
- les recours gracieux (admissibles en cas d'indigence ou d'impossibilité de se libérer des obligations...).

Tous les recours sont enregistrés à la DGID. Ils sont obligatoirement traités dans un délai maximum de trois mois après leur dépôt. Le pouvoir de statuer est détenu par le directeur général lorsque le montant des droits en cause est inférieur à 500 millions de FCFA, le ministre des Finances au-delà de ce seuil.

Les recours contentieux sont suspensifs du paiement des droits contestés, mais le contribuable doit déposer une caution de garantie.

Selon les responsables de la DGID, les dispositifs prévus par les textes sont entièrement mis en place, et les procédures prévues sont appliquées, connues des contribuables et ne posent pas de problèmes significatifs.

Nous n'avons pas pu examiner ce point avec des représentants d'association de contribuables<sup>41</sup>. Mais nous avons constaté la production par les services de la DGID de rapports périodiques sur les différents recours portés par les contribuables et les suites qui leur ont été données. Le tableau 16 ci-dessous illustre les activités de la DGID pour ces recours.

**Tableau 16: Répartition des recours par nature**

| Nature | 2011 | 2012 | 2013 (*) |
|--------|------|------|----------|
|--------|------|------|----------|

<sup>41</sup> Nos rencontres prévues avec des représentants de la Chambre de commerce et ceux d'organisations patronales n'ont pas pu se tenir.

|                          |    |    |    |
|--------------------------|----|----|----|
| Contestations            | 13 | 37 | 23 |
| Recours gracieux         | 9  | 29 | 7  |
| Demandes de compensation | 1  | 1  | 0  |
| Autres                   | 0  | 4  | 6  |
| Total                    | 23 | 71 | 36 |

Source : Direction générale des impôts et des domaines

(\*) Situation à fin octobre

## b) DGDDI

Les droits applicables sont ceux prévus par le code des douanes commun à la CEMAC. La DGDDI dispose de l'organisation et des moyens pour les appliquer et, selon ses responsables, les applique effectivement conformément aux engagements internationaux.

Les responsables de la DGDDI nous ont par ailleurs confirmé ne pas connaître de problèmes dans l'organisation et le suivi des recours. Nous n'avons malheureusement pas pu disposer de statistiques sur ces recours.

Ainsi, tant pour la DGID que pour la DGDDI, les mécanismes de recours prévus sont mis en place et fonctionnent. Mais nous n'avons pas pu en évaluer l'efficacité.

La note pour cette composante est B [critère : « *Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, mais il est soit trop prématuré d'en évaluer l'efficacité.* »]

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables</b> | <b>C+</b> | <b>B</b>  | Méthode de notation M2<br>Remarque : Pour 2006 les notes B, B et C pour les composantes conduisent à la note B pour l'indicateur. La note C+ était erronée.  |
| i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.                           | B         | C         | Le CGI comporte de nombreuses dispositions insuffisamment claires ou dont l'application est très compliquée, y compris pour des catégories d'impôt important. Cette situation, ajoutée à l'insuffisance des capacités de la DGID, fait que dans la pratique, ses agents tout comme certaines autres administrations, disposent de pouvoirs discrétionnaires substantiels.<br>Le code général des douanes est suffisamment clair, mais son application est, dans certains cas, contrainte par l'application de conventions ou de dispositions de certaines lois. Ce qui confère à l'administration des pouvoirs discrétionnaires, notamment pour les exonérations fiscales.<br><u>Remarque</u> : la dégradation de la note par rapport à 2006 n'est pas significative, car l'évaluation 2006 n'a pas examiné toutes les |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
|   |           |           | questions couvertes par cette composante.   |
| ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes | B         | <b>B</b>  | La direction générale des impôts ne dispose pas de site web pour diffuser les informations sur les obligations fiscales. Elle continue toutefois à organiser l'information des contribuables à travers la publication de notes ou l'organisation de réunions périodiques avec leurs organisations. Elle collabore par ailleurs avec une organisation qui met en ligne les textes législatifs et réglementaires actualisés et qui publie un recueil contenant le CGI actualisé ainsi que divers autres textes. La direction générale des douanes dispose d'un site Web fonctionnel, contenant des informations à jour sur les obligations des contribuables. |
| iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière                | C         | <b>B</b>  | Les mécanismes de recours sont prévus par les textes, connus des contribuables et sont en place. Toutefois, leur efficacité n'est pas encore évaluée. L'évaluation de 2006 n'était pas correctement fondée. La comparaison par rapport à la note C n'est pas significative.   |

## PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Composante i) : Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.

**Situation 2006 : note C**

*La liaison avec les autres systèmes d'immatriculation de l'administration n'est pas pour l'instant directe. Il est nécessaire d'interroger chaque base de données. Le système du numéro d'immatriculation unique n'est pas encore opérationnel (d'où la note C plutôt que B)*

**Situation 2013**

Le décret 2004-469 du 3 novembre 2004 impose à tout contribuable (personne physique ou morale) l'utilisation d'un numéro d'identification unique (NIU) pour « toutes ses formalités et transactions à caractère économique auprès de toutes les administrations, entreprises publiques et de tout organisme public » (art.2). Ce même décret impose que « tous les systèmes de traitement automatisé du ministère de l'Économie des finances et du Budget et, le cas échéant, des autres administrations doivent

*avoir pour clé de connexion le numéro d'identification unique, afin d'assurer un échange des informations sur les contribuables ».*

Le NIU est attribué par l'administration fiscale selon des modalités définies par l'arrêté du ministre des Finances n°11185/MFB-CAB du 8 novembre 2004. Cet arrêté a prévu les sanctions encourues en cas de non-utilisation du NIU, ou d'utilisation frauduleuse.

La mise en œuvre du décret rencontre encore des difficultés en 2013 principalement en raison du fait que les systèmes informatiques des administrations financières ne sont pas complètement opérationnels et/ou sont insuffisamment intégrés.

La direction générale des impôts, en charge la gestion du NIU rencontre des difficultés pour son attribution (le NIU ne peut être attribué que dans ses services de Brazzaville).

L'utilisation du NIU se généralise. En 2013 il est effectivement exigé des opérateurs économiques pour leurs transactions avec toutes les administrations financières (Douanes, Budget, Trésor). Les protocoles d'échange d'informations entre la DGID et les autres Directions générales sont encore en cours d'élaboration en novembre 2013.

La DGID effectue des contrôles occasionnels sur l'utilisation du NIU par les contribuables. Nous n'avons pas pu examiner les résultats de ces contrôles (taux de couverture par le NIU, importance relative des doublons, etc.). Nous avons seulement été informés du taux maximum de 5% de doublons estimé pour 2013.

Note pour cette composante : C [critère : « *Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.* »]

### **Composante ii) : Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale.**

#### **Situation 2006 : note D**

*Les pénalités se révèlent inefficaces dans la lutte contre la fraude. Une grande partie du commerce extérieur échappe aux Douanes, et la DGI ne procède qu'à très peu d'émissions de rôle.*

#### **Situation 2013**

##### **a) Direction générale des impôts**

L'application du système d'identification des contribuables et le début de sa généralisation sont relativement récents. L'évaluation de l'efficacité des sanctions prévues par l'arrêté de 2004 portant sur les modalités d'application du NIU est donc prématurée.

Le CGI comporte un chapitre sur les sanctions pour défaut de déclaration, déclarations tardives ou inexactes (articles 372 à 381 cinquième). Nous n'avons pas pu examiner l'applicabilité et l'efficacité de ces sanctions. Toutefois, les services de la DGID nous ont rapporté que les cas de fraudes sont suffisamment nombreux, ce qui permet de conclure à l'inefficacité des sanctions relatives au non-respect des obligations en matière de déclaration fiscale.

#### **b) Direction générale des douanes**

Les systèmes de sanctions sont définis par le Code des Douanes, mais selon les déclarations des responsables rencontrés, ils doivent être revus, car difficilement applicables.

L'importance des fraudes signalées est significative d'une insuffisante capacité de la direction générale des douanes en matière de lutte contre la fraude sur l'étendue des frontières, mais aussi de l'inefficacité des sanctions qui restent soit inapplicables, soit peu dissuasives<sup>42</sup>.

Note pour cette composante : D [critère : « *Les pénalités pour les cas de contraventions sont généralement inexistantes ou inefficaces (c'est-à-dire qu'elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact ou elles sont rarement appliquées).* ».]

#### **Composante iii) : Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal.**

##### **Situation 2006 : note C**

*Les programmes de contrôle ne sont pas documentés.*

##### **Situation 2013**

#### **a) Direction générale des impôts**

Elle dispose de services de vérification regroupant deux types de brigade : la brigade nationale en charge de la vérification des comptes et dossiers des grandes entreprises, les brigades départementales en charge de la vérification des comptes des petites et moyennes entreprises.

Des programmes annuels de vérification sont établis. La sélection des entreprises à vérifier se fait en principe sur la base de 14 critères prédéfinis tels que la défaillance dans les obligations déclaratives, la situation déficitaire, l'incohérence dans les déclarations, le remboursement important de crédit TVA, etc.

Des contrôles non programmés peuvent, sur autorisation du directeur général, s'ajouter de manière inopinée à ceux programmés.

---

<sup>42</sup> L'importance des fraudes peut aussi résulter d'une insuffisante efficacité des contrôles internes. Ceux-ci sont examinés au niveau de l'indicateur PI-21



Nous n'avons pas pu disposer d'un exemple de programme annuel de contrôle, ni d'un exemple de rapport annuel sur les contrôles contenant, entre autres, le taux d'exécution du programme (nombre de contrôles prévus et nombre de contrôles effectués) les statistiques sur les fraudes par type de fraude et de contribuables, leur importance relative en nombre et en manque à percevoir, etc.

Cependant, les services de la DGID nous ont déclaré que leurs contrôles se concentrent sur les entreprises du secteur formel dans les agglomérations de Brazzaville et Pointe-Noire, et représentant habituellement plus de 90 % des recettes fiscales (hors recettes pétrolières). Ce taux peut justement être élevé du fait de l'insuffisante couverture par l'administration fiscale des activités des contribuables des autres régions ainsi que de ceux du secteur informel. Les risques de fraude de ces autres contribuables, répartis à travers l'ensemble du territoire, ne sont pas suffisamment évalués. Ils sont probablement élevés du fait de l'insuffisance du système d'identification, de l'étendue du territoire et de la faiblesse relative des capacités d'intervention de la DGID.

#### b) Direction générale des douanes

Elle rencontre les mêmes contraintes que la direction générale des impôts pour ce qui concerne ses capacités d'intervention sur l'étendue des frontières du pays, et l'essentiel de ses recettes se concentre sur Brazzaville et Pointe-Noire.

Les responsables de la direction générale des douanes font en outre état de difficultés dans l'organisation et la coordination de leurs travaux avec le prestataire qui les appuie dans la surveillance des transactions douanières (COTECNA). Ils estiment que l'efficacité de leurs interventions est affaiblie du fait de cette mauvaise organisation.

Note pour cette composante : C par défaut. Pour la note B, il faut que les contrôles soient conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification. [Critère pour B ; « Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification, avec des critères d'évaluation de risques clairs pour la vérification pour au moins une catégorie majeure d'impôts qui applique le système de déclaration individuelle ».]

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>Indicateur PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane</b> | <b>D+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M2  |
| i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.   | C         | C         | Le numéro d'immatriculation des contribuables (NIU) est institué depuis 2004. La généralisation de son utilisation par toutes les DG du ministère des Finances est récente. Les protocoles d'échanges d'information entre ces services sont en cours d'élaboration. |

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
|  |           |           | La gestion du NIU nécessite des améliorations pour étendre son attribution au moins au niveau des chefs-lieux de département et pour éviter la multiplicité de doublons.<br>La DGID organise des contrôles ponctuels sur l'utilisation du NIU.  |
| ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale | D         | D         | L'évaluation de l'efficacité des sanctions pour non-respect des obligations d'utilisation du NIU est prématurée (la mise en application du système est récente).<br>Les systèmes de sanctions prévus par les textes (CGI et CGD) pour non-respect des obligations en matière de déclaration nécessitent une révision significative pour une meilleure efficacité et pour dissuader effectivement les fraudes. |
| iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal  | C         | C         | Des programmes annuels de contrôle sont préparés (au moins pour la DGID) sur la base de critères d'évaluation des risques préétablis. Ils ne couvrent pas l'ensemble du territoire et/ou des contribuables. Les rapports sur l'exécution des programmes de vérification ne sont pas disponibles   |

### PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

En République du Congo, le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable est bien inscrit dans les LORF de 2000 et 2012 et clairement traduit dans le règlement général de la comptabilité publique en ses articles 23, 24, 33, 34, 39 et 40.

Ainsi, l'ordonnateur principal des recettes est le ministre des Finances. Le directeur général des impôts et le directeur général des douanes sont ordonnateurs délégués pour les recettes fiscales et douanières.

Les recouvrements sont du ressort des receveurs des impôts et de douanes, qui sont légalement et réglementairement des comptables secondaires relevant du TPG et qui « *exécutent toutes leurs opérations sous le contrôle et pour le compte du trésorier-payeur général, à qui ils rendent compte régulièrement* » (art. 40 du RGCP).

Il n'y a donc pas d'ambiguïté quant à la répartition des rôles et responsabilités entre les régies financières (impôts et douanes) et le Trésor public pour ce qui concerne la liquidation et le recouvrement des recettes fiscales et douanières hors fiscalité pétrolière.

Pour la fiscalité pétrolière, la DGID et la DGDDI n'exercent en pratique aucune responsabilité bien que l'article 40 du Code des hydrocarbures précise que les règles d'assiette, de recouvrement, etc. sont celles fixées par la législation fiscale (voir partie 3.8 de ce rapport). Le principal intervenant est la Société Nationale des Pétroles du Congo

(SNPC) dont la mission première est la commercialisation des droits de la République (vente des parts de pétrole revenant à l'Etat), mais dont les prérogatives ont, en pratiques, été étendues au recouvrement de tous les droits et impositions spécifiques aux hydrocarbures.

**Composante j) : Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).**

### **Situation 2006 : A**

*Les arriérés d'impôt sont insignifiants parce que les émissions de rôles sont insignifiantes. Le taux moyen de recouvrement des rôles est cependant très faible.*

**Remarque :** L'évaluation 2006 avait attribué la note A à cette composante même après avoir constaté que le taux de recouvrement des rôles varie, selon les années, entre 10% et 30%. Or, le faible taux de recouvrement conduit à des accumulations d'arriérés même si les émissions de rôle sont faibles. Par ailleurs, la procédure qui se substitue à l'émission de rôle est l'émission d'avis de mise en recouvrement (AMR). Cette procédure est plus contraignante pour le contribuable, mais peut aussi conduire à des arriérés de recouvrement. La note A n'avait pas bien établie.

### **Situation 2013**

En raison des spécificités du Congo (importance relative de la fiscalité pétrolière et rôle prédominant de la SNPC pour son recouvrement) nous nous limitons pour cette composante aux arriérés de recouvrement des droits constatés par les directions générales des impôts et des douanes. Notons toutefois que les données produites par le ministère des Finances et assimilés aux comptes administratifs montrent une égalité parfaite entre les émissions et les recouvrements des différentes composantes de la fiscalité pétrolière.

Au niveau de la direction générale des impôts, les déclarations spontanées donnent lieu à encaissement immédiat. La liquidation des autres droits constatés se fait par l'émission de rôles ou d'avis de mise en recouvrement. Les responsables de la DGID font état de difficultés pour le recouvrement des rôles et, à ce titre, ils recourent de plus en plus fréquemment à l'émission d'avis de mise en recouvrement. Ils nous ont déclaré que par le passé (avant 2010), des arriérés de recouvrement existaient tant pour les émissions de rôles que pour les AMR. Ils résultaient pour une bonne part d'insuffisances dans l'identification des contribuables, et dans le suivi des redevables. Des efforts ont été menés pour éliminer ces insuffisances, notamment par la limitation du recours à l'émission de rôle, l'amélioration de l'identification des contribuables et un meilleur suivi des contribuables défaillants.

Au niveau de la direction générale des douanes, le principe général est que l'enlèvement des marchandises est conditionné par le paiement des droits liquidés. Une procédure exceptionnelle de crédit d'enlèvement peut cependant être appliquée dans certains cas ; l'opérateur dispose alors d'un délai de 11 jours après enlèvement de ses marchandises pour payer ses droits. En pratique, le recours à la procédure de crédit d'enlèvement est abandonné. Il lui a été substitué une procédure de droit d'enlèvement moins contraignante (déclaration sommaire et délai de paiement de 40 jours). Cette procédure a été la source d'évasions fiscales, importantes selon certains de nos interlocuteurs. Actuellement, la

DGDDI a mis en place des dispositifs pour limiter et mieux encadrer cette procédure grâce notamment à son informatisation.

Des arriérés de recouvrement peuvent donc être générés par le non-paiement des rôles ou avis de mise en recouvrement au niveau de la DGID; par le recours à la procédure de crédits d'enlèvement ou à celle de droits d'enlèvement au niveau de la DGDDI.

En application de la réglementation, les recouvrements relèvent de la responsabilité du Trésorier Payeur Général (TPG). Nous n'avons pas pu disposer de statistiques sur les recouvrements d'arriérés anciens ni sur les éventuels nouveaux arriérés.<sup>43</sup> Les seules données dont nous avons pu disposer montrent les situations suivantes pour les recettes de la DGID et de la DGDDI :

| Année | Emissions | Recouvrements | écarts | % Ecart/<br>Recouvrements |
|-------|-----------|---------------|--------|---------------------------|
| 2010  | 447,2     | 445,5         | 1,7    | 0,4 %                     |
| 2011  | 551,1     | 549,6         | 1,5    | 0,3 %                     |
| 2012  | 624,4     | 619,7         | 4,6    | 0,7 %                     |

Sources : Comptes administratifs<sup>44</sup>

Les administrations fiscales et douanières ont donc mené des efforts pour réduire les risques d'accumulation d'arriérés de recouvrement, mais pas pour les éliminer. Les arriérés subsistent et sont, pour l'essentiel, constitués d'arriérés anciens. Mais en l'absence de données, il n'est pas possible de déterminer leur importance relative ni le rythme annuel de leur réduction.

La première composante de cet indicateur ne peut être notée.

***Composante ii) : Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.***

***Situation 2006 : Note A***

*Les recettes fiscales et douanières sont perçues directement par les comptables du Trésor*

Remarque : Cette note A n'est pas bien établie. L'évaluation 2006 a considéré que dès lors qu'une recette est recouvrée, elle est automatiquement considérée comme versée au compte

<sup>43</sup> Les responsables que nous avons rencontrés au niveau de la DGTCP ont confirmé l'existence d'arriérés de recouvrement. Ils disposeraient de situations détaillées, mais ne seraient pas habilités pour les communiquer bien que, en application de l'article 11 de la LORFE 2012, elles doivent être jointes au projet de loi de règlement et donc rendues accessibles au public.

<sup>44</sup> Ces données proviennent des tableaux de recettes présentés par la DGB et assimilés à des comptes administratifs. Il n'est pas certain qu'elles soient élaborées à partir de situations comptables dans la mesure où les montants des émissions sont égaux, au franc CFA près, aux montants recouverts pour toutes les recettes fiscales et non fiscales, à l'exception de la redevance informatique prélevée par les Douanes.

du Trésor du fait que le receveur relève du Trésor. Cette analyse n'est pas correcte. (Voir ci-dessous)

### *Situation 2013*

Les droits liquidés par les administrations fiscales et douanières sont recouverts par des comptables du Trésor. Ces derniers (receveurs des impôts ou des douanes) détiennent donc des recettes dans leur caisse ou dans des comptes qui leur sont propres avant de les reverser sur le compte général du Trésor. Pour cette composante de l'indicateur, il s'agit d'évaluer le délai couru entre le recouvrement des recettes par les receveurs des impôts ou des douanes et leur reversement effectif au niveau du compte général du Trésor.

Nous n'avons pas pu disposer de documents définissant les règles en la matière (voir aussi le commentaire au niveau de l'indicateur PI-22 sur l'absence de manuels comptables actualisés).

En 2013 a été mise en place une procédure de « guichet unique de dédouanement » pour le recouvrement des droits et taxes de douane (voir encadré 2 ci-dessous). Cette procédure est effective à Pointe Noire. L'évaluation de son impact sur la constatation des droits et leur recouvrement est prématurée.

Concernant les recettes de la fiscalité pétrolière, et pour les raisons que nous avons évoquées précédemment et développées dans la partie 3.8 (rôles spécifiques de la SNPC et de la Direction générale des hydrocarbures), la question des délais de reversement au compte du Trésor des recettes recouvrées est encore plus difficile à cerner. Ces droits sont constatés et perçus par des agents que l'on ne peut assimiler à des ordonnateurs ou à des comptables.

Par exemple, le Code des hydrocarbures et ses décrets d'application fixent un délai de 20 jours aux opérateurs pétroliers pour s'acquitter de la redevance pétrolière représentant 15% de la production nette<sup>45</sup>. L'enregistrement de la recette est complexe car une partie est payée en nature. En pratique, comme nous l'avons signalé précédemment, la liquidation et la perception de ces droits se font sans l'implication de l'ordonnateur (administration fiscale) et du comptable (receveur). Le Trésor ne dispose d'aucun moyen de suivi et de vérification des montants perçus, ni des périodes de perception.

Les missions d'appui du FMI (Africitac centre) avaient recommandé en 2012 i) le versement quotidien des recettes hors pétrole sur le compte unique du Trésor (CUT) à la BEAC et ii) un versement « diligent » des recettes pétrolières. La mission d'Africitac de janvier 2013 n'avait pas pu vérifier l'application de ces recommandations<sup>46</sup>, mais avait conclu, sur la base des entretiens qu'elle avait eus, que les versements des recettes fiscales et douanières se faisaient effectivement au jour le jour et que les délais de versement des recettes pétrolières avaient été ramenés de 45 jours à 30 jours. Tout comme la mission du FMI, nous n'avons pas pu obtenir des documents attestant le respect de ces délais.

---

<sup>45</sup> Versement au plus tard le 20 de chaque mois au titre de la production du mois précédent (article 48 du Code des hydrocarbures)

<sup>46</sup> Elle n'avait pas pu disposer d'une PNG détaillée et des balances comptables

Il ne nous est donc pas possible de déterminer si la note pour cette composante est C (cas où les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins tous les mois) ou D (cas où les recettes sont reversées à des fréquences moins régulières que mensuelles).

Cette composante ne sera pas notée.

Encadré 2

Extrait de la circulaire n°11 du 5/2/2013 précisant les modalités d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat 2013

Les droits et taxes de douane sont encaissés au trésor public par l'intermédiaire du guichet unique de dédouanement selon les modalités ci-après :

- le commissionnaire en douane agréé, agissant au nom de l'importateur, présente sa déclaration en douane pré-liquidée par les services habilités du bureau principal des douanes qui effectue les contrôles nécessaires ;
- les services habilités du bureau principal des douanes émettent le bulletin de liquidation du montant total des droits et taxes à payer. Ils le délivrent au commissionnaire en douane agréé, le transmettent électroniquement au receveur principal des douanes et à l'agence de la banque du guichet unique de dédouanement ;
- le commissionnaire en douane agréé, muni du bulletin de liquidation, se présente à l'agence de la banque à demeure et effectue le paiement des droits et taxes de douanes au profit du « compte recettes fiscales » du trésor public à la BEAC ;
- le commissionnaire en douane agréé retire, à la banque, le primata du bulletin de liquidation et un avis d'opération ; ensuite il se présente à la recette principale des douanes pour retirer la quittance ;
- la recette principale des douanes, informée par swift et avis d'opération émis électroniquement par la banque, délivre la quittance au commissionnaire en douane agréé ;
- l'agence de la banque à demeure établit et envoie à l'acconier son avis d'opération ;
- les services habilités du bureau principal des douanes sont informés électroniquement par le receveur principal des douanes de l'émission de la quittance ;
- le commissionnaire en douane agréé, muni de l'avis d'opération établi par la banque et de la quittance délivrée par la recette principale des douanes, se fait délivrer le bon à enlever par le bureau principal des douanes, à présenter au service de surveillance douanière pour les contrôles nécessaires ;
- l'acconier reçoit le bon à enlever contrôlé et l'avis d'opération le concernant établi par la banque, délivre le bon de sortie et remet la marchandise au commissionnaire en douane agréé pour le compte de l'importateur.

**Composante iii) : Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.**

**Situation 2006 : Note A**

*Le rapprochement des émissions et des recouvrements est disponible sous forme d'état mensuel*

Remarque : cette note A n'est pas bien établie. L'évaluation 2006 a bien reconnu les difficultés pour effectuer des rapprochements entre les comptes du Trésor et les situations produites par les administrations fiscales et douanières. Mais, elle a considéré que, dès lors que les receveurs sont placés auprès de ces administrations, les rapprochements entre leurs situations de recettes et celles du Trésor sont faits automatiquement. Il y a là une double confusion : confusion entre les droits liquidés (situations des ordonnateurs) et les droits recouverts par les receveurs ; confusion entre ces derniers et ce qui est effectivement reversé dans le CUT.

### *Situation 2013*

Les trois structures impliquées (impôts, douanes, et Trésor) connaissent des difficultés dans le fonctionnement de leurs systèmes d'information.

Pour ce qui concerne les douanes, le fonctionnement du système SYDONIA ++, implanté dans presque tous les postes frontaliers, n'est pas totalement sécurisé en raison de l'insuffisance de postes de travail et des pannes fréquentes d'électricité et de connexion. Les services de douanes recourent très fréquemment aux procédures manuelles qui ne sont pas systématiquement reprises dans SYDONIA ou sont reprises avec des risques d'erreurs.

Au niveau de la direction générale des impôts, le système informatique utilisé SYSTAF (Système Informatique de l'Administration Fiscale) connaît le même type de problèmes : sécurisation, pannes fréquentes des interconnexions, insuffisance de poste de travail. Le recours au traitement manuel se fait également au niveau de la DGI.

Le système SIDERE (système intégré de recettes et dépenses de l'Etat) pose lui aussi de nombreux problèmes de fonctionnement et son intégration avec les autres systèmes n'est pas réalisée. La comptabilisation des recettes au niveau du Trésor connaît des retards qui peuvent être importants (plus d'un mois) du fait des délais de centralisation des informations, et de leur ressaisie qui, du reste, n'est pas sans risque d'erreur.

Par ailleurs, la retenue à la source de la TVA due par les fournisseurs de l'État est aussi enregistrée avec retard dans les comptes de recettes du fait des délais d'échange d'informations entre les services.

Enfin, le rapport de la Cour des comptes relève que la DG douanes présente des situations de recettes nettes des remboursements de TVA, des dégrèvements et des exonérations (rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget 2012).

Les insuffisances des systèmes d'enregistrement, résultant de celles des systèmes informatiques, accentuées par les insuffisances des organisations comptables, font que les situations de recettes déclarées par les services pour les d'impôts montrent de manière récurrente des écarts avec les situations des services comptables du Trésor.



Nous n'avons pas constaté l'existence d'états de rapprochements périodiques<sup>47</sup> entre les données de la DGID et de la DGDDI (ordonnateurs) et celles des services du Trésor (comptables).

À la fin de l'exercice budgétaire, dans le cadre de ses attributions en matière de certification des comptes, la Cour des Comptes établit une comparaison entre les recettes enregistrées dans la comptabilité budgétaire et celles des comptes financiers. Nous ignorons cependant le degré de détail des informations comparées. Notre interlocuteur à la Cour des comptes nous a déclaré que son institution avait pu disposer des balances comptables de 2012, mais il lui était impossible de nous les montrer. À la DGTCP, on nous a déclaré que le système informatique n'a pu éditer qu'un seul exemplaire correct des balances comptables (celui qui aurait été remis à la Cour des comptes). Toutes les autres éditions comportent des erreurs générées par le système. Mais il est probable que le travail effectué par la Cour des Comptes n'ait été fait qu'à un niveau agrégé<sup>48</sup>, et certainement dans un délai de plus de trois mois après la fin d'exercice.

La note pour cette composante est donc D [critère : « *Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et les transferts au Trésor ne se fait pas annuellement, ou se fait avec un retard de plus de trois mois* ».]

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières</b>  | <b>A</b>  | <b>NN</b> | Méthode de notation M1<br>La note A attribuée en 2006 n'était pas justifiée  |
| ) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires). | A         | NN        | Nous n'avons pas disposé des données sur les montants d'arriérés et leurs recouvrements. Mais des indications nous ont été fournies pour établir :<br>- que les arriérés d'exercices antérieurs sont difficilement recouvrables,<br>- que l'accumulation de nouveaux arriérés se réduit grâce à des dispositions prises par les services des administrations fiscale et douanière,<br>Remarque : la note A de 2006 n'était pas bien fondée.                                    |
| ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière  | A         | NN        | Selon les services du MEFPPPI, les recettes fiscales et douanières recouvrées sont reversées au jour le jour au compte unique du Trésor (CUT) à la BEAC. Les recettes de la fiscalité pétrolière sont reversées sur ce même compte dans un délai qui aurait été réduit de 45 à 30 jours. Ces délais sont ceux sur lesquels se sont engagées en 2012 les autorités vis-à-vis du FMI. Une mission du FMI de 2013 a estimé que ces délais sont respectés, mais sans en obtenir la |

<sup>47</sup> Rappelons que les états de rapprochements sont des documents réglementaires, dans lesquelles sont consignés et comparées les données de l'ordonnateur et du comptable, et les écarts expliqués.

<sup>48</sup> Rappelons le problème que nous avons cité au niveau de l'indicateur PI-5 concernant l'utilisation de la classe 9 pour la comptabilisation des recettes et les difficultés à mener les opérations de réflexion comptable en fin d'exercice.

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
|  |           |           | preuve formelle (balances comptables en particulier). Nous n'avons pas non plus obtenu de document attestant le respect de ces délais et déterminer si la note pour cette composante correspond à C ou à D. Remarque : la note A de 2006 n'était pas bien fondée.   |
| iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor | A         | D         | Les difficultés résultant de l'insuffisance des organisations comptables et des insuffisances des systèmes informatiques engendrent des retards dans l'établissement des situations et des écarts entre les déclarations des ordonnateurs et celle des comptables. Les états de rapprochement ne sont pas faits, y compris en fin d'exercice. Remarque : la note A de 2006 n'était pas bien fondée. |

## PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

### Composante i) : Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.

#### Situation 2006 : Note D

Chaque début de trimestre, la DGB libère 25 % de crédits de la loi de finances pour ce qui est du matériel, du personnel et des transferts. En principe, les dépassements ne peuvent avoir lieu, le seuil de 25 % étant verrouillé informatiquement. Le verrouillage informatique est certainement l'objet de forçage dans un grand nombre de cas, étant donné les dépassements de crédits que l'on constate dans de nombreux cas (près d'un ministère sur deux en 2004 et 2005).

#### Situation 2013

Bien que le budget du Congo soit systématiquement excédentaire<sup>49</sup>, l'exécution du budget est confrontée à des problèmes de trésorerie. L'accumulation d'arriérés (voir constats au niveau de l'indicateur PI-4) est significative de ces difficultés.

La gestion prévisionnelle de la trésorerie, qui doit être la base de la régulation budgétaire, ne se fait pas encore.

Le MEFPPPI ne prépare pas de plan de trésorerie avant le début de l'exercice budgétaire. La LORF 2012 a prévu dans la liste des documents devant être joints au projet de loi de

<sup>49</sup> La dernière année déficitaire est l'année 2002. Depuis, tous les budgets ont connu des excédents qui ont atteint jusqu'à près de 50 % des recettes (année 2008). L'excédent prévu pour 2014 (plus de 1000 milliards de franc CFA) représentera près du quart du total des recettes.

finances déposé au Parlement, un plan de trésorerie mensualisé. Mais elle a différé l'application de cette disposition à l'année 2020.

Les services de douane et d'impôts établissent des prévisions de recettes annuelles ou infra annuelles en rapport avec ce que prévoit la loi de finances. Ils n'actualisent pas ces prévisions.

Des missions d'appui du FMI (Afrítac-centre) avaient recommandé en 2012 :

- 1) d'établir un cadre institutionnel pour la gestion de la trésorerie ;
- 2) d'établir des prévisions de dépenses au niveau des ministères sectoriels au moyen de plans d'engagement et de plans de trésorerie annuels et mensuels ;
- 3) de fiabiliser les prévisions d'encaissement sur les recettes fiscales, douanières et pétrolières.

Ces recommandations n'ont pas encore été appliquées. Concernant en particulier le cadre institutionnel pour la gestion de la trésorerie, nous avons constaté qu'aucun texte ne mentionne l'existence d'un comité de trésorerie<sup>50</sup>.

La note pour cette composante est D [critère : « *La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer* »]

**Composante ii) : Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.**

**Situation 2006 : Note D**

*Les ministères ne disposent pas d'indications fiables sur la disponibilité effective des ressources pour l'engagement des dépenses.*

**Situation 2013**

Le décret n°2009-230 du 30/07/2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'État attribue au directeur général du budget la responsabilité « *de mettre en application la politique de régulation des dépenses arrêtée par le ministre en charge des finances* » (article 11).

Ce même décret prévoit que « *la mise à disposition des crédits se fait dans le cadre de la politique de régulation en vigueur. Les administrateurs de crédits reçoivent de l'ordonnateur une notification d'autorisation d'engagement* » (article 6).

---

<sup>50</sup> Le rapport PEFA de 2006 avait mentionné l'existence d'un comité de trésorerie présidé par le premier ministre et composé des ministres en charge des finances et du plan, des directeurs de cabinet du chef de l'État et du ministère des finances, du TPF, du directeur de la SNPC et du Délégué aux grands travaux. Ce comité se réunissait mensuellement. Il n'est plus opérationnel.

En pratique, il n'existe pas de documents ou de notes décrivant ou contenant des informations sur la politique de régulation.

La circulaire prise en début d'année par le ministre des Finances (circulaire numéro 11 du 5 février 2013 pour l'année 2013) rappelle les règles générales d'exécution du budget, mais ne contient pas d'indications sur les modalités d'ouverture de crédit par tranches infra annuelles, ni même les dates limites pour la clôture des engagements.

Les pratiques en la matière sont les suivantes (hors salaires et service de la dette):

- pour les dépenses de fonctionnement, les ouvertures de crédits se font par tranches de 25 % des crédits alloués par la loi de finances. Elles ne sont toutefois pas notifiées aux gestionnaires comme cela devrait se faire en application du décret de 2009.
- Pour les dépenses d'investissement, le principe est que la régulation se fait sur la base des plans de passation de marchés qui doivent être élaborés par les ministères, en application du code des marchés publics 2009. Les procédures de préparation de ces plans ne sont pas encore totalement en place. Il n'y a pas d'échanges d'informations entre la DGCMP qui reçoit les projets de plans de passation et la DGB. Il n'y a donc pas de régulation sur les dépenses d'investissement.

Par ailleurs, les prévisions d'engagements sur les crédits ouverts par tranches de 25 % peuvent se révéler inexactes dans la mesure où des dépenses exécutées au cours d'un exercice peuvent être désengagées et réengagées sur l'exercice suivant<sup>51</sup>. Les ministères sectoriels ne disposeraient pas, dans de telles situations, d'une information fiable sur les disponibilités réelles de crédit.

Enfin, ils ne sont informés que tardivement de la date de clôture des engagements de dépenses. En 2013, la lettre du ministre des Finances notifiant le 31 octobre comme date de clôture des engagements est datée du 30 octobre<sup>52</sup>. Cette note corrobore l'existence de difficultés de trésorerie.

Cette situation correspond à la note D pour la composante 5 [critère : « *Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.* »]

---

<sup>51</sup> Afin d'éviter l'accumulation d'arriérés de paiement le ministère des finances annule des décisions d'engagement de dépenses, y compris lorsqu'elles ont fait l'objet de liquidation ou d'ordonnancement, et ré-impute la dépense sur l'exercice suivant. Cette pratique existe depuis 2003.

<sup>52</sup> Cette lettre notifie aussi l'arrêt des liquidations à compter du 31 octobre. Ce qui corrobore le constat sur le manque de maîtrise de trésorerie malgré l'excédent budgétaire.

**Composante iii) : Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA.**

**Situation 2006 : Note D**

*Les ajustements en cours d'exercice sont non transparents*

**Situation 2013**

En cours d'année, des décisions de dépenses en dépassement des crédits autorisés sont fréquemment prises d'autorité par décision du ministre en charge des finances. Le contrôle financier entérine ces décisions, du moins il n'émet aucune objection à l'engagement en dépassement de crédit des dépenses correspondantes lorsque les dossiers de demande d'engagement transitent par son autorité hiérarchique. Ces décisions sont donc assimilables à des modifications des dotations budgétaires, même si elles ne donnent pas lieu à un texte réglementaire (arrêté de transferts de crédit ou décret d'avance). Ce ne serait pas le cas si les dépassements de crédit résultent d'un manque de maîtrise des procédures de dépenses ou d'une insuffisance des contrôles des engagements. Ils relèveraient alors de la mesure de l'indicateur PI-20.

Les décisions de dépenses en dépassement de crédit prises d'autorités sont récurrentes et importantes. Elles dépassent parfois les 30% des crédits. Elles concernent toutes les catégories de dépenses à crédits limitatifs (achats de biens et services, transferts courants et investissements) à l'exception des salaires. Elles ne sont entérinées que par les lois de règlement.

La Cour des comptes et de discipline budgétaire en fait souvent mention dans ses rapports annuels et demande des éclaircissements et compléments d'information sur les dépassements constatés.

Ces dépassements constituent bien des ajustements budgétaires opérés sans référence aux règles et sans transparence.

Cette situation correspond à la note D : [critère : « *Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents et effectués de manière non transparente* ».]

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</b> | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Méthode de notation M1   |
| i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.  | D         | <b>D</b>  | Le ministère des Finances ne dispose pas encore d'une organisation (cadre institutionnel et procédures) pour une gestion prévisionnelle de la trésorerie. Le suivi des flux de trésorerie ne se fait pas de manière organisée. |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses                          | D         | D         | Les dispositifs de régulation budgétaire sont rudimentaires. Les ministères sectoriels ne sont pas suffisamment informés à l'avance des montants des crédits ouverts.  |
| iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA. | D         | D         | Des décisions de dépenses en dépassement des crédits autorisés sont prises de manière fréquente par les autorités. Ces décisions, non formalisées par des textes réglementaires, constituent des ajustements budgétaires, car elles s'imposent au Contrôle financier qui vise les engagements en connaissance de cause. Ces dépassements ne relèvent pas d'une insuffisance de l'organisation des fonctions de contrôle (insuffisance traitée au niveau de l'indicateur PI-20).<br>Les dépenses en dépassement de crédit sont importantes (peuvent représenter plus de 30%) et touchent toutes les catégories de dépenses à crédits limitatifs à l'exception des salaires.<br>La CCDB en fait état dans ses rapports annuels et demande des éclaircissements et compléments d'information. |

## PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Composante i) : Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.

**Situation 2006 : Note B**

*La Dette (intérieure et extérieure) est bien suivie par la CCA qui édite des états mensuels détaillés sur l'encours, le service de la dette et les arriérés. Demeure le problème des nouveaux arriérés, officiellement inexistant, tel qu'il est exposé dans le commentaire de l'indicateur PI-4.*

Remarque : l'évaluation 2006 avait compté dans la dette les arriérés de paiement sur la dépense. Ce qui l'a conduit à donner la note B pour la composante. Nous considérons que les arriérés sur la dépense ne constituent pas des dettes (voir ci-dessous ainsi que nos commentaires pour PI-4). La situation 2006 correspondait en fait à la note A.

**Situation 2013**

La Gestion de la dette est assurée par la Caisse Congolaise d'Amortissement.

Elle dispose d'un système informatique de gestion de la dette (SYGADE)

Elle publie mensuellement des statistiques détaillées par créancier, selon le principal et les intérêts, pour la dette extérieure, la dette intérieure contractuelle et la dette avalisée. Pour chaque créancier, les données portent sur :

- L'encours en début d'exercice et son évolution mois par mois,
- Le service dû
- Le service réglé par mode de règlement (paiement, rééchelonnement ou allègement),
- Les arriérés (sur les dettes) en début d'année et leur évolution mois par mois.

Les situations de la CCA comportent aussi le détail par type de créancier du stock d'arriérés de paiements sur la dépense des exercices antérieurs, et dont la gestion lui est transférée à la fin de chaque exercice<sup>53</sup> (cf. nos commentaires pour l'indicateur PI-4).

Pour ce qui concerne la dette extérieure, les données de la CCA sont exhaustives et de bonne qualité en raison :

- du respect du principe selon lequel seul le ministre des Finances est habilité à contracter des engagements,
- du fait que les décaissements des projets financés sur ressources extérieures sont bien suivis, même si l'information parvient avec retard à la CCA,
- du fait que la gestion du service de la dette se fait aussi par référence aux avis d'échéances transmis par les créanciers.

Pour la dette intérieure, les situations ne font pas apparaître de dette contractuelle. L'Etat congolais n'aurait aucun engagement vis-à-vis d'institutions ou d'organismes nationaux.

Cette situation correspond à la note A pour cette composante [critère : « *Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées, font l'objet de rapprochement tous les mois, et sont jugées de haute intégrité. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les trimestres* »].

### **Composante ii) : État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.**

#### **Situation 2006 : Note B**

*Les comptes bancaires et les caisses de nombreux établissements publics, caisses de menues recettes, fonds, voire ministères ne sont pas connus du Trésor, à plus forte raison consolidés.*

Remarque : La situation décrite par l'évaluation 2006 ne correspond pas à la note donnée. C'est la note D qui correspond à la méconnaissance par le Trésor des comptes bancaires et l'absence de leur consolidation.

---

<sup>53</sup> Les arriérés sur la dépense n'auraient dû être transférés à la CCA qu'après avoir été consolidés. Ils auraient ainsi été transformés en dette contractuelle. Les éventuels arriérés sur les paiements de leurs échéances seraient des arriérés sur la dette. La gestion des instances de paiement de la dépense (qui deviennent des arriérés trois mois après leur ordonnancement) ne relève normalement pas de la CCA.

### **Situation 2013**

Nous n'avons pas obtenu un état donnant la Position nette du Gouvernement vis-à-vis du système bancaire (PNG) et des balances consolidées du Trésor.

La législation oblige toutes les entités publiques à caractère administratif à déposer leurs disponibilités au Trésor public. Cette règle n'est pas toujours respectée comme par exemple le cas :

- des fonds des projets financés sur ressources extérieures ;
- de nombreux établissements publics dont les budgets et comptes financiers sont insuffisamment encadrés par leur tutelle administrative et/ou par le ministère des Finances
- de services d'administrations centrales détenant des caisses de recettes ou menues dépenses.
- les avances de trésorerie octroyées à certaines administrations centrales

A cela s'ajoutent les disponibilités détenues, en raison de leurs spécificités, par la Société nationale congolaise des pétroles et par la Délégation générale des grands travaux, et dont les importants montants ne sont pas connus par le Trésor.

Cette situation correspond à la note D [critère : « *Le calcul des soldes de trésorerie se fait de manière irrégulière, voire pas du tout, et le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires* »].

### **Composante iii) : Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.**

#### **Situation 2006 : Note A**

*L'Etat n'emprunte que sur la base de critères en accord avec ceux du programme négocié avec les bailleurs de fonds. Il ne peut y avoir d'emprunts sans l'accord du ministre des Finances ou du Ministre du plan. L'Etat n'accorde plus sa garantie.*

**Remarque :** La formulation de la justification de la note en 2006 est incorrecte. La note est bien A parce que lorsque le ministre du plan donne son accord pour l'emprunt, il le fait en tant que mandataire du ministre des Finances (sans cette précision, la note A ne serait pas justifiée).

#### **Situation 2013**

Les LORFE 2000 et 2012 prévoient que les lois de finances annuelles doivent fixer les plafonds des emprunts que peut contracter le gouvernement ainsi que les plafonds des garanties et avals qu'il peut octroyer.

Les engagements de l'Etat (emprunts ou octrois de garantie et d'aval) sont pris par le ministre en charge des finances ou par le Conseil des ministres sur rapport du ministre en



charge des finances. En pratique cette règle est respectée : les emprunts ne sont contractés que par le ministre des Finances et l'Etat n'octroie pas de garantie et aval depuis de plusieurs années.

Bien que le budget soit voté en excédent depuis plusieurs années, il prévoit le recours à des financements extérieurs pour certains projets d'investissement. Lorsque ces financements sont des prêts, la loi de finances en fixe les modalités, en plus des plafonds d'emprunts qu'elle détermine dans la partie relative aux équilibres généraux.

Par ailleurs, les conditions d'emprunts sont aussi soumises aux respects des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre des programmes conclus avec le FMI ou de l'Initiative PPTTE. C'est le cas notamment du respect de la règle relative à la concessionnalité des emprunts.

La note A correspond à cette situation [critère : « *L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de critères transparents et d'objectifs budgétaires. L'approbation est donnée toujours par une seule entité compétente de l'administration centrale* »].

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</b> | <b>B+</b> | <b>B</b>  | Méthode de notation M2<br><br>La note B+ de 2006 ne correspond pas à ce qui avait été décrit par les évaluateurs. C'est la note B qui aurait dû être attribuée.  |
| i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.  | B         | A         | Le suivi des dettes intérieures et extérieures est assuré de manière exhaustive, fiable et transparente par la CCA<br>La note pour 2006 aurait dû être A   |
| ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale          | B         | D         | Le Trésor ne dispose pas de capacités pour connaître et consolider les disponibilités détenues par toutes les administrations et entités publiques à caractère administratif.<br>La note pour 2006 aurait dû être D  |
| iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.                      | A         | A         | La loi de finances fixe les plafonds d'emprunts dans sa partie relative aux équilibres financiers.<br>Les emprunts sont contractés pour les projets conformément à la prévision de la loi de finances, et dans les conditions prévues par celle-ci.<br>Seul le ministre des Finances est habilité à contracter des engagements dans les conditions prévues par la loi de finances et dans le respect des engagements internationaux du Gouvernement. Cette règle est respectée.<br>L'Etat n'accorde pas d'aval ou de garantie depuis plusieurs années. |

## **PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie**

*Composante j) : Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.*

*Situation 2006 : note A*

*Les états de paie sont directement issus du fichier nominatif de la Direction de la solde*

Remarque : Le rapport 2006 a bien relevé que la Direction de la solde « *n'a pas la maîtrise des manipulations informatiques de son fichier* », que « *ses moyens en personnel et en matériel* » sont limités et que « *les fichiers de la Fonction publique et de la Solde ne sont pas interconnectés* ». La note A n'était donc pas justifiée

*Situation 2013*

Les systèmes informatiques utilisés tant pour le fichier de la fonction publique que pour celui de la solde sont très anciens. L'application solde utilisée encore aujourd'hui (SIBEC) est développée sous COBOL et ne permet pas de répondre aux besoins actuels d'efficacité et de simplification des procédures de gestion.

Le fichier du ministère de la Fonction publique ou fichier des personnels (fichier de gestion des agents de l'État et de leur carrière) et celui du ministère des Finances (fichier de gestion de la solde) sont distincts et ne sont pas reliés directement par des moyens techniques (interface d'échanges automatiques de données). Il n'existe pas non plus de procédures formelles et bien établies visant à vérifier périodiquement (au moins tous les six mois) la cohérence entre les contenus des deux fichiers.

Ces insuffisances devaient être résorbées par la modernisation des systèmes informatiques pour la gestion des personnels et de la Solde. Un nouveau système (HR-Payroll) a été acquis pour remplacer les vieux systèmes existant (fonction publique et Solde). Mais son déploiement est retardé depuis plusieurs années (projet lancé en 2005). La question de la répartition des responsabilités pour sa gestion entre le ministère de la Fonction publique et le ministère des Finances serait à l'origine de ces retards.

Par ailleurs, nous n'avons pas pu disposer d'informations sur la manière dont le contrôle financier intervient pour le contrôle a priori des engagements de dépenses salariales. Les modalités de ce contrôle et le retour d'information vers la fonction publique ne sont pas documentés et précisés, alors qu'il est essentiel non seulement pour le respect des autorisations budgétaires, mais aussi pour la cohérence entre les fichiers de personnel et de la solde. Il doit en effet intervenir avant la validation de certaines modifications portées au fichier de la fonction publique.

La note pour cette composante est D [critère : « *L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes* »].

**Composante ii) : Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.**

**Situation 2006 : note B**

*L'actualisation du fichier de la direction de la solde accuse souvent des retards supérieurs à un mois, et dans certains, cas supérieurs 3 mois.*

Remarque: la note B n'est pas justifiée si des cas de retards supérieurs à 3 mois sont constatés.

**Situation 2013**

Les modifications apportées aux fichiers des personnels (Fonction publique) et de la Solde (ministère des Finances) résultent :

- soit de l'intégration des nouveaux agents ;
- soit de modifications intervenant dans la situation des agents en place.

L'actualisation du fichier de la solde doit se faire en principe à partir:

- des copies de textes de recrutements transmis à la DGB par le secrétariat général du gouvernement ;
- des copies de décision que doit transmettre la Fonction publique à la DGB et relatives aux modifications de statuts des agents (avancements, départ à la retraite, etc.).

En pratique, et en l'absence d'interface entre les fichiers de personnels et de la Solde, elle est soumise aux risques de lenteurs dans la transmission et dans la prise en charge de ces documents. A ces risques s'ajoutent ceux du non-respect des procédures et règles établies. Ceci est corroboré par ce rappel de la circulaire de février 2013 précisant les modalités d'exécution du budget 2013 et qui invite au « *respect des dispositions de la circulaire n°58/MFBPP-CAB du 2 juillet 2010 du ministre des Finances relatives à la transmission des dossiers à la direction générale du budget pour la prise en charge en solde* ».

Le traitement des dossiers de modifications de la situation des agents de l'Etat pour leur prise en compte dans le fichier solde se fait donc avec beaucoup de retards dont les causes (ancienneté des systèmes informatiques, échanges manuels des dossiers, non-respect des règles de transmission) laissent penser qu'ils dépassent très probablement les trois mois. Ce constat est confirmé par nos interlocuteurs qui ont affirmé que :

- le délai s'étalant entre la décision de recrutement et la prise en charge effective du salaire (paiement de l'agent) varie entre quatre et huit mois ;
- Pour les autres actes modifiant la situation des agents, le délai courant entre la modification du fichier Fonction publique et sa prise en compte dans le fichier solde dépasse généralement un mois, et même trois mois dans certains cas.

Cette situation correspond à la note D [critère : « *Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent traitement des*

*modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs. »]*

### **Composante iii) : Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.**

#### **Situation 2006 : note A**

*La modification du fichier de la Direction de la solde (et donc des états de paie qui en sont tirés) est sous son contrôle. Tout changement peut être justifié par un texte officiel (arrêté ou décret de nomination ou de promotion ...).*

Remarque : La note A donnée par l'évaluation 2006 n'est pas cohérente avec les commentaires du rapport 2006. Ce rapport souligne que le Contrôle financier n'a pas les moyens de faire les vérifications. Il se réfère à une note de synthèse de la DGB qui mettait en évidence de nombreuses insuffisances dans la tenue des fichiers. Il décrit enfin les très mauvaises conditions de travail des agents de la Direction de la Solde.

#### **Situation 2013 :**

Les agents de l'État constituent quatre catégories : les fonctionnaires (titulaires ou contractuelles), les militaires, les magistrats, et les agents étrangers travaillant dans les ambassades du Congo à l'étranger.

Les fonctionnaires sont immatriculés à l'aide d'un identifiant attribué par le ministère des Finances sur la base des textes (décrets ou arrêtés) d'intégration transmis par le Secrétariat général du Gouvernement ou le ministère de la Fonction publique.

Le système HR-payroll a prévu des dispositifs de contrôle pour garantir l'intégrité des données. Parmi les améliorations prévues, il y a par exemple celle qui consiste à bloquer la réutilisation d'un identifiant sorti du système pour éviter les doubles enregistrements.

L'application SIBEC, encore utilisée pour la solde, ne dispose pas de ces verrous. Sa migration vers HR-payroll est en cours.

Les services de la DGB nous ont assuré de l'existence de dispositifs de contrôle des immatriculations et des états de paie. Nous n'avons pas pu en avoir une description détaillée, mais il est certain qu'ils sont peu efficaces dans la mesure où :

- Le système informatique est ancien et trop lourd pour des traitements de données ;
- Les agents de la solde travaillent le plus souvent sur des listings sur support papier ;
- Leurs conditions matérielles, et leurs locaux en particulier, sont inadaptées<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Nous avons constaté que même le bureau du Directeur de la Solde n'est pas correctement aménagé ; des listings d'ordinateur y sont entreposés sans ordre apparent.

La note pour cette composante est D [critère : « *Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement.* »]

**Composante iv) : Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.**

**Situation 2006 : note C**

*Il n'y a pas de rapprochement entre des fichiers du personnel des ministères, et les résultats des recensements périodiques des agents ne sont pas réconciliés avec la base de données de la solde.*

**Situation 2013 :**

Il n'existe pas encore de système de vérification périodique exhaustif des états de paie. Le dernier recensement exhaustif effectué pour rapprocher les fichiers fonction publique et solde remonte à l'année 2007. Le recensement n'a pas été entièrement exploité, ses rapports ne sont pas disponibles.

Des vérifications partielles, du type opération billetage<sup>55</sup>, ont été effectuées en 2010 et 2012.

La note pour cette composante est C [critère : « *Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.* »]

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>Indicateur PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie</b>                                      | <b>C+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M1<br>Remarque : la note C+ de 2006 n'est pas cohérente avec les commentaires du rapport de l'évaluation 2006. Elle correspondait plutôt à D+   |
| i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif | A         | <b>D</b>  | Les systèmes informatiques de la Fonction publique et de la Solde sont anciens. Leur remplacement prévu depuis 2005 n'est pas encore fait.<br>Il n'y a pas de liens directs entre le fichier de personnel (Fonction publique) et celui de la Solde (états de paie).<br>Il n'existe pas de procédures formelles et bien établies visant à vérifier périodiquement (au moins tous les six mois) la cohérence entre les contenus des deux fichiers.<br>Remarque : La note A de 2006 n'est pas justifiée. La situation décrite correspondait plutôt à D |

<sup>55</sup> Une telle opération consiste à ne payer que les agents qui se présentent physiquement et munis de documents exigés aux services de la solde ou de leurs représentants dépêchés dans les ministères.

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.   | B         | D         | Le traitement des dossiers de modifications de la situation des agents de l'Etat pour leur prise en compte dans le fichier solde se fait avec beaucoup de retards en raison de l'ancienneté des systèmes informatiques, des échanges d'informations manuels ou par courrier, du non-respect des règles de transmission.<br>Les délais courant entre les décisions de recrutement des nouveaux agents et leur prise en charge effective dans le fichier solde varient entre quatre et huit mois. Les délais de traitement des modifications des situations des agents en place (avancements statutaires, départ à la retraite, etc.) peuvent dépasser les trois mois.<br>L'ancienneté des systèmes d'information limite les possibilités d'améliorer les délais. |
| iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.   | A         | D         | L'ancienneté des systèmes d'information limite aussi les capacités de contrôle automatiques.<br>Les contrôles existants sont peu efficaces<br>La migration des systèmes vers l'application HR-payroll qui a prévu des dispositifs performants de contrôle prend beaucoup de retard.<br>La note A de 2006 n'est pas justifiée. La situation décrite correspondait plutôt à D   |
| iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes. | C         | C         | Des vérifications partielles, du type opération billetage, ont été effectuées en 2010 et 2012   |

## PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

### Remarque :

Cet indicateur a été redéfini par le secrétariat du PEFA en 2011. Sa note ne peut donc pas être comparée à celle de 2006.

Le dispositif relatif à la passation des marchés publics a été totalement revu en 2009.

Il est basé sur :

- Le Décret n°2009- 156 du 20 mai 2009 portant Code des marchés publics ;
- Le Décret n°2009- 157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics ;

- Le Décret n°2009- 159 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics ;  
D'autres décrets, pris en application des précédents, précisent les modalités d'approbation des marchés publics, l'organisation et le fonctionnement des cellules de gestion des marchés publics et les seuils pour la passation, le contrôle et l'approbation des marchés publics.

De l'analyse de ces textes et des informations que nous avons recueillies sur les pratiques effectives, il ressort les résultats indiqués ci-dessous pour chacune des composantes de l'indicateur PEFA.

**Composante i) Preuve de transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.**

L'évaluation de cette composante repose sur le respect des six critères examinés dans le tableau suivant :

| Critères   | Respect | Justifications  |
|--|---------|---|
| 1) être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi;   | Oui     | Existence d'un corpus réglementaire hiérarchisé et complété des textes d'applications en permettant la mise en œuvre  |
| 2) être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés ;  | Oui     | Le site <a href="http://www.arnp.cg">www.arnp.cg</a> publie toute la réglementation sur les marchés publics. Une brochure contenant cette même réglementation a été publiée en 2012 par l'ARMP.<br>La direction générale des marchés publics avait disposé d'un site ( <a href="http://congobrazza.dgmarket.com">congobrazza.dgmarket.com</a> ) qui n'est plus fonctionnel.                           |
| 3) s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics;  | Oui     | L'article 3 du Code des marchés publics définit le champ de son application. Il intègre tous les institutions et organismes publics, ainsi que les organismes dont l'activité est financée ou garantie par l'État ou qui bénéficie du concours financier ou de la garantie de l'État ou d'une collectivité locale. Le code ne contient pas d'article excluant une quelconque institution de ce champ. |
| 4) faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié; | Oui     | L'alinéa 4 de l'article 28 du Code fait de « l'appel d'offres ouvert la règle ; le recours à tout autre mode de passation des marchés publics doit être exceptionnel, justifié par le maître d'ouvrage et être au préalable autorisé par la direction générale du contrôle des MP ». Les articles 71 à 74 déterminent des conditions très strictes pour la passation de                               |

| Critères   | Respect | Justifications   |
|--|---------|--|
|  |         | marchés de gré à gré.  |
| 5) mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marché ; | Non     | Le Code n'impose aucune obligation pour la mise à la disposition du public des plans de passation des marchés définis en son article 23.<br>Il n'impose pas non plus la mise à disposition de l'information sur les attributions des marchés. L'article 88 stipule que le maître d'ouvrage « <i>publie le procès-verbal d'attribution OU le communique à tous les candidats écartés...</i> » |
| 6) prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché.  | Oui     | Le contrôle a priori est assuré par la direction générale du contrôle des MP (DGCMP);<br>L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) assure les contrôles a posteriori (audits externes, enquêtes sur la transparence la régularité, etc.)   |

La note pour la première composante est B [critère : « *Le cadre juridique remplit quatre ou cinq des six conditions énoncées* »].

**Composante ii) : Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence ;**

Les modes de passation autres que ceux faisant appel à la concurrence sont :

- le gré à gré ou entente directe (article 71 du Code des marchés publics) ;
- les marchés spéciaux relatifs à la Défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État (article 75) ;
- les marchés qui comportent des clauses secrètes pour des raisons de sécurité et d'intérêts stratégiques de l'État (article 76).

Le Code renvoie à un autre décret la définition des dispositions pour l'application des marchés spéciaux et des marchés comportant des clauses secrètes.

Pour les marchés par entente directe (ou gré à gré) le code définit diverses conditions pour limiter le recours à ce mode de passation, notamment celles reprises dans l'encadré 3 ci-dessous.

Il nous a été donné de constater qu'aucune information n'est publiée sur les marchés passés de gré à gré. Nos interlocuteurs ont même soutenu l'idée de l'inutilité d'informer le public sur le fait qu'un marché soit passé de gré à gré. Le Code des MP ne prévoit aucune obligation en la matière.



**Encadré 3** : Conditions exigées pour le recours au mode de passation de gré à gré (Code des Marchés Publics)

Article 72 : Il ne peut être passé de marché de gré à gré que dans l'un des cas limitatifs suivants :

- lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;
- lorsque le marché ne peut être confié qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques et artistiques ;
- dans les cas d'extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services que le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- dans le cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offres, nécessitant une intervention immédiate,

et lorsque le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de l'urgence ;

- lorsqu'il s'agit des marchés spéciaux définis aux articles 75 et suivants du présent décret.

Article 74 : Les marchés passés selon la procédure de gré à gré doivent être préalablement et exceptionnellement autorisés par la direction générale du contrôle des marchés publics compétente sur la base d'un rapport spécial établi par la commission de passation des marchés du maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué, au moment de l'approbation du plan de passation de marché et au terme d'une séance d'analyse des motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré.

La note pour cette composante est D [critère : « *Aucune donnée fiable n'est disponible sur les marchés attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence* »].

**Composante iii) : Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportuns.**

Il n'existe encore aucune publication statistique contenant des informations sur le nombre de marchés passés par mode de passation, et sur leurs montants.

Le Site web de l'ARMP a prévu la mise en ligne de statistiques (marchés encore d'attribution, marchés attribués, etc.), mais n'est pas encore alimenté.

La note pour cette composante est D [critère : « *L'administration ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics* »].

**Composante iv) : Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.**

Le code des marchés publics a prévu la création de l'ARMP, organe de régulation « *comprenant de façon tripartite et paritaire des représentants de l'administration, du secteur privé et de la société civile* » (article 20).

Le tableau qui suit évalue le respect des critères définis par la méthode PEFA pour le fonctionnement de l'organe administratif chargé de l'instruction des plaintes (par référence au Décret portant organisation de l'ARMP).

| Critères  | Respect | Justifications  |
|---|---------|---|
| 1) composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics; | Oui     | Critères définis par l'article 7 du décret sur l'ARMP   |
| 2) ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés;   | Non     | Cette règle n'est pas spécifiée dans les articles 7 ou 11 définissant les obligations des membres du Conseil de régulation  |
| 3) ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées ;  | Non     | L'ARMP perçoit « <i>des frais d'enregistrement des recours selon des modalités définies par le conseil de régulation</i> ». (Article 62)  |
| 4) suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public;   | Oui     | Dispositions contenues dans le décret organisation et fonctionnement de l'ARM (Chapitre 3) qui est publié sur son site Web.   |
| 5) rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation  | Oui     | Les délais sont spécifiés dans l'article 39.  |
| 6) a le pouvoir, mais si de suspendre le processus de passation des marchés;  | Oui     | Elle peut « <i>ordonner toute mesure conservatoire, corrective ou suspensive de l'exécution de la procédure de passation, l'attribution définitive du marché étant suspendue jusqu'au prononcé de la décision de la commission.</i> » Article 37            |
| 7) rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe).  | Oui     | « <i>Les décisions de la commission des litiges sont exécutoires et ont force contraignante pour les parties. Elles sont définitives, sauf en cas de recours devant les juridictions compétentes. Ce recours n'a pas d'effet suspensif.</i> » (Article 37). |

La note pour cette composante est D par défaut, une note au-dessus de D exige la satisfaction des deux premiers critères.

| Indicateur et composantes  | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-19 : Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M2<br>La note 2013 n'est pas comparable à celle de 2006 (changement de méthode de mesure de l'indicateur). Mais la situation a été significativement améliorée grâce aux textes de 2009, même s'ils ne sont pas encore totalement appliqués. |
| i) Preuve de transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire                          | <b>B</b>  | Cinq des six conditions sont remplies.   |

| Indicateur et composantes  | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|--|
| ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence   | <b>D</b>  | L'information sur les marchés passés de gré à gré n'est pas accessible.  |
| iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportuns.                     | <b>D</b>  | Les appels d'offres ouverts sont publiés, mais pas les adjudications. Il n'y a pas encore de publications statistiques sur les passations de marchés publics |
| iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics. | <b>D</b>  | Le système remplit cinq des sept critères, mais il ne remplit pas un des deux critères exigibles.  |

## PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

### La réglementation sur l'exécution des dépenses non salariales

L'exécution des dépenses du budget de l'État est régie par la LORF 2012, le règlement général de la comptabilité publique de 2000 (en cours de révision), le code des marchés publics de 2009 et de ses textes d'application, le décret de 2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'État.

Une circulaire du ministre des Finances, prise en début de chaque exercice, rappelle les principales dispositions de ces textes et précise des modalités spécifiques pour l'exécution du budget en cours.

Le ministre des Finances est l'ordonnateur unique de la dépense. Il délègue cette responsabilité au directeur général du budget. Ce dernier délègue lui-même en partie la responsabilité de l'ordonnancement aux préfets pour les dépenses des services déconcentrés de l'État.

Les ministres, les responsables d'institutions et les préfets sont administrateurs de crédit. L'initiative de la dépense revient aux gestionnaires de crédits des ministères et des services déconcentrés.

Le processus d'exécution de la dépense comporte quatre phases réglementaires: trois phases budgétaires (l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement) et une phase comptable (le paiement). Ces phases s'imposent à tout acte de dépense, quelle qu'en soit la nature, l'objet ou l'institution qui en bénéficie.

L'engagement relève de la responsabilité du Contrôleur financier ou contrôleur budgétaire. Cette fonction est organisée au sein de la Direction générale du contrôle budgétaire du ministère des Finances. Elle est en partie délocalisée au niveau des ministères sectoriels

(affectation de contrôleurs budgétaires auprès des administrateurs de crédit) et auprès des préfets<sup>56</sup>.

La liquidation relève aussi de la responsabilité du contrôleur financier qui s'appuie sur le comité de réception pour vérifier le service fait. Le comité de réception est composé du gestionnaire de crédit, d'un représentant du service bénéficiaire et du contrôleur budgétaire. L'ordonnancement relève de la direction générale du budget ; le paiement est assuré par le trésorier-payeur général (TPG) après prise en charge comptable des mandats ordonnancés. Les procédures d'exécution du budget définies par les textes varient selon la nature de la dépense.

Le service de la dette (intérêt et principal, dette intérieure et dette extérieure) est géré par la Caisse congolaise d'Amortissement selon une procédure simplifiée de dépenses sans engagement préalable ; la régularisation intervenant après le règlement (paiement au créancier et/ou passation d'écritures comptables pour le rééchelonnement ou l'allègement de dette).

Toutes les autres catégories de dépenses (achats de biens et services, transferts, dépenses d'investissement) doivent être exécutées selon les procédures normales c'est-à-dire respectant la séquence engagement, puis liquidation puis ordonnancement et enfin paiement.

Toutefois, la réglementation autorise les procédures exceptionnelles suivantes :

- la procédure simplifiée (engagement, liquidation et ordonnancement concomitants) s'applique aux droits constatés (loyers, consommations d'eau, d'électricité et de téléphone, contributions aux organismes internationaux ...). La liste de dépenses pouvant être exécutées selon cette procédure n'est toutefois pas fermée. Le décret de juillet 2009 mentionne en effet les bourses, les frais de transport, les frais de mission, les transferts et « autres ».
- La procédure sans ordonnancement préalable (engagement et paiement sans liquidation et ordonnancement) qui peut s'appliquer à des dépenses ayant un caractère urgent.
- Les procédures de caisses d'avance et de menues dépenses,
- les délégations de crédit accordées aux services déconcentrés. Un arrêté ministériel (arrêté n°5471 du 16 juin 2004) précise les procédures budgétaires et comptables des centres de sous-ordonnancement placés auprès des préfets et chargés de la gestion de ces crédits.

### ***Le système informatique pour l'exécution de la dépense***

Le système SIDERE (Système Intégré des Dépenses et Recettes de l'État) actuellement utilisé intègre la phase budgétaire et la phase comptable de la dépense. Il a été mis en place, mais il n'est pas encore entièrement fonctionnel pour diverses raisons, dont les suivantes :

- L'intégration des modules budgétaires et comptables n'est pas finalisée (retour de l'information sur les paiements vers le module budget),

---

<sup>56</sup> Une récente décision de ministre des finances a supprimé la délocalisation des contrôleurs budgétaires dans les ministères au motif que leur autonomie par rapport aux administrateurs de crédit auprès desquels ils sont placés n'est pas assurée. Tous les contrôleurs budgétaires sont donc installés dans les locaux du ministère des finances.

- les applicatifs d'aide aux contrôles pour chaque phase de l'exécution des dépenses ne sont pas développés,
- le système n'est pas déployé dans tous les ministères, les gestionnaires de crédit ne disposant pas de poste se déplacent au ministère des Finances qui leur a aménagé une salle de saisie.
- les supports des visas accordés à chaque phase budgétaire ne sont pas obligatoirement édités par le système. Des dépenses peuvent ainsi échapper aux enregistrements dans le système SIDERE,

Ces insuffisances ont été relevées par diverses évaluations. La Cour des comptes a, de son côté aussi, réalisé en 2013 une évaluation du système dont les conclusions sont résumées dans son rapport sur le budget 2012. Ce rapport constate des déficiences du système SIDERE, « notamment à travers :

- une faiblesse au niveau de la sécurité,
- l'absence d'exhaustivité dans les enregistrements des informations financières,
- l'absence d'inventaire exhaustif des comptes,
- l'absence d'interface et d'interconnexion entre les différentes applications informatiques des régies financières du ministère ».

### **Composante i) : Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.**

#### **Situation 2006 : note D**

*Le contrôle de l'engagement des dépenses ne couvre pas l'ensemble des dépenses ou est enfreint, comme l'attestent les forts taux de sur-exécution du budget. Les paiements par anticipations ne sont pas toujours l'objet de réservation de crédit. La règle qui veut que l'engagement ait lieu avant l'ordonnancement et la livraison n'est pas respectée.*

#### **Situation 2013 :**

Tous les contrôleurs financiers relèvent de la Direction générale du contrôle budgétaire (DGCB) du ministère des Finances.

La DGCB a mis en place des procédures de contrôle de l'engagement en application des textes ci-dessus cités complétés par un arrêté relatif aux nomenclatures de pièces exigibles pour chaque phase budgétaire (arrêtés du 26 novembre 2009).

La DGCB s'appuie aussi sur des manuels actualisés, tel le manuel de comptabilité budgétaire élaborée avec l'appui de l'Union européenne.

L'efficacité de la DGCB et, par conséquent du contrôle des engagements de dépenses, est affectée par :

- les insuffisances du système informatique SIDERE,
- l'importance des opérations de dépenses exécutées sans engagement ou sans ordonnancement préalables.

C'est le cas notamment des dépenses de projets d'investissement financés sur ressources propres qui sont exécutées par la DGGT (délégation générale des grands travaux)<sup>57</sup>. Les responsables rencontrés dans divers services nous ont déclaré que ces dépenses ne font pas l'objet de contrôle a priori par les contrôleurs financiers, ni au stade de l'engagement ni au stade de la liquidation. Ils ne sont pas non plus systématiquement enregistrés dans le système SIDERE. Ceux du budget de l'Etat représentent plus de 50% des dépenses d'investissement.

La réglementation n'est pas assez limitative pour le recours aux procédures simplifiées et les dépenses sans ordonnancement préalables. Le recours à ces procédures est relativement fréquent et limite l'efficacité du contrôle financier.

Le recours aux caisses d'avance constitue aussi une source de préoccupation pour l'efficacité du contrôle des engagements. Il ne nous a pas été possible d'évaluer son importance.

Enfin, la pratique des ordres de paiements (OP) et ordres de paiement par anticipation (OPPA) subsiste. De surcroît, et aux dires de nos interlocuteurs, les OP ne sont pas tous régularisés.

La note pour cette composante est D [critère : « *Les systèmes de contrôle des engagements font généralement défaut OU font l'objet de violations courantes.* »].

**Composante ii) : Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.**

***Situation 2006 : note C***

Les autres règles et procédures de contrôle (aux stades de l'ordonnancement, de la liquidation, et du paiement) sont prévues par les textes, mais il n'existe pas de manuels de procédures. Ces règles et procédures sont d'une lourdeur tout à fait excessive et conduisent à intégrer les fournisseurs à toutes les étapes de la chaîne.

***Situation 2013 :***

Les autres règles de contrôle interne concernent les phases d'exécution de la dépense autre que l'engagement.

Pour les dépenses exécutées en procédure normale, les règles sont relativement claires, mais certaines d'entre elles sont inapplicables, comme celle relative aux délais fixés pour chaque phase budgétaire, ou inappliquées en raison de l'insuffisance de documentation ou de manuels.

---

<sup>57</sup> Tous les projets d'investissements publics de plus de un milliard de FCFA sont obligatoirement confiés à la DGGT qui les réalise en tant que maître d'ouvrage délégué.

Par ailleurs, les commentaires précédents relatifs à l'absence de règles pour limiter les recours aux procédures exceptionnelles ne permettent pas non plus l'efficacité des procédures de contrôle pour les phases autres que celles de l'engagement.

La note pour cette composante est C [critère : « *Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions, qui sont comprises par les agents directement concernés par leur application. Certaines règles et procédures paraissent excessives, tandis que d'autres mesures de contrôle sont déficientes dans des domaines de moindre importance* »].

**Composante iii) : Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions**

**Situation 2006 : note D**

*La chaîne réglementaire engagement-ordonnancement-vérification du service fait-liquidation n'est pas observée. Le recours aux procédures d'urgence (paiements par anticipation) et aux caisses d'avance est fréquent.*

**Situation 2013 :**

Les insuffisances citées (importance des recours aux procédures autres que la procédure normale, non-enregistrement des dépenses d'investissement exécutées en maîtrise d'ouvrage déléguée) sont consécutives au non-respect de la réglementation.

Les dépenses en dépassement de crédit que nous avons signalées au niveau de l'indicateur PI-2 sont significatives des décisions d'ajustement budgétaire non transparents (voir indicateur PI-16) mais aussi de l'insuffisante application des règles existantes et procédures existantes.

La note pour cet indicateur est D [critère : « *La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles OU le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence* »].

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
| Indicateur PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales         | <b>D+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M1  |
| i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.                       | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Une grande partie des dépenses du budget échappe au contrôle a priori de l'engagement en raison du recours excessif aux procédures exceptionnelles. |
| ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne. | <b>C</b>  | <b>C</b>  | Les autres règles sont définies clairement, mais sont inapplicables pour certaines d'entre elles ou insuffisamment documentées.                     |
| iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions      | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Les règles ne sont pas systématiquement observées, les dépenses en dépassement de crédits autorisés sont importantes.                               |





## **PI-21 Efficacité du système de vérification interne**

### Composante i) Couverture et qualité de la vérification interne.

#### **Situation 2006 : Note D**

*Les moyens de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale d'État (IGE) ne leur permettent pas d'assurer une revue partielle des systèmes (au moins 20 % du temps du personnel).*

#### **Situation 2013 :**

##### L'Inspection Générale d'Etat

Le Décret n°2006-493 du 3 août 2006 portant réorganisation de l'IGE consacre cette institution comme corps d'audit et de contrôle interne.

La mise en place de l'organisation de l'IGE est toujours en cours. Dans un premier temps, cette institution semble avoir manqué d'orientations pour le recentrage de ses activités sur les missions qui lui ont été assignées par le Décret 2006. Son rapport d'activités pour l'année 2012 montre en effet qu'elle a consacré beaucoup de temps et de ses moyens à des participations à des conseils d'administration, ou à des commissions de réception d'ouvrage réalisés dans le cadre de projets publics. Mais l'année 2012 a aussi été caractérisée par une avancée significative dans le renforcement des capacités de l'IGE à travers :

- l'adoption d'un Code d'éthique et de déontologie ;
- l'adoption d'un manuel de procédures de l'IGE adapté des normes internationales et comportant trois tomes :
  - o le tome I portant sur le contrôle des organismes en gestion publique ou privée ;
  - o le tome II portant sur l'audit des organismes en gestion publique ou privée ;
  - o le tome III relatif aux procédures d'inspection et de vérification dans la lutte contre la fraude, la concussion, le blanchiment d'argent et la cybercriminalité.
- La mise en œuvre du cadre légal du fonctionnement de l'IGE (préparation de textes de nomination d'inspecteurs généraux d'Etat et inspecteurs d'Etat).

En 2013, l'IGE poursuit son processus de renforcement de capacités, mais n'a pas encore de programme pour effectuer des vérifications et des contrôles tels que définis par les manuels adoptés en 2012 et conformes aux pratiques recommandées (vérifications axées sur les aspects systémiques, exactitude et intégrité des données financières et opérationnelles, protections des actifs, respect des lois et règlements, etc.).

##### L'inspection générale des finances

L'IGF est actuellement régie par le décret n°2012-60 du 27 février 2012 portant attributions et organisation de l'inspection générale des finances.

Son fonctionnement se heurte aux difficultés suivantes :

- L'absence de coordination avec les autres corps de contrôle interne et avec la Cour des comptes. Il n'existe aucune procédure d'élaboration de programmes annuels pour coordonner les interventions de ces différentes institutions.
- Les demandes d'interventions ponctuelles prennent le pas sur les activités programmées. L'IGF prépare chaque année un programme annuel d'intervention validé par le ministre des Finances. À ce programme s'ajoutent des interventions non programmées, sur saisine du ministre des Finances. Son rapport d'activité pour l'année 2011 indique qu'elle n'a réalisé aucune des missions inscrites à son programme annuel. Elle a consacré ses moyens à la réalisation de 13 autres missions confiées par le ministre des Finances et dont elle a achevé 9. L'IGF n'a pas exécuté de mission en 2012.
- Le décret de 2012 apporte des précisions quant aux missions et au champ d'intervention de l'IGF (« assister le ministre des Finances dans l'exercice de ses attributions en matière de contrôle des finances de l'État, des collectivités locales, des entreprises et établissements publics »). Il remplace un décret du 31 octobre 1999 qui restreignait le champ de l'IGF aux administrations et régies financières. Les moyens de l'IGF n'ont pas évolué en conséquence<sup>58</sup>.
- L'insuffisance quantitative des moyens humains de l'IGF est accentuée par une insuffisance de formation sur les techniques de vérification et sur les normes en la matière. Les missions programmées et/ou réalisées consistent essentiellement en des audits financiers comptables. Les vérifications systémiques des organisations ne font pas encore l'objet de préoccupations.

Le dernier rapport de la Cour des Comptes (rapport sur l'exécution du budget 2012) fait état des insuffisances du contrôle interne et « exhorte le ministre en charge des finances (...) à intensifier les opérations de contrôle interne utile à la stabilité et à la viabilité des finances de l'État ».

La note pour cette composante est D [critère : « Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes »].

### Composante ii) : Fréquence et diffusion des rapports.

#### **Situation 2006 : Note D**

Les rapports ne sont pas établis pour la majorité des entités de l'administration centrale

#### **Situation 2013 :**

Les institutions de contrôle ont une action limitée. Leurs rapports ne font pas l'objet d'échanges entre ces institutions et ne sont pas transmis à la Cour des comptes (institution supérieure de contrôle au Congo). Ils sont transmis à l'autorité hiérarchique conformément à ce que prévoient les textes portant organisation de ces institutions, mais pas à d'autres

---

<sup>58</sup> L'évolution du budget proposé pour l'IGF pour l'exercice 2014 donne une indication sur le manque de moyens. Les documents qui nous ont été remis montrent que par rapport à 2013, le budget de fonctionnement évoluerait de près de 200 %.

institutions bien que ces mêmes textes ne l'interdisent pas formellement. Notons en outre que les manuels adoptés par l'IGF et l'IGE mentionnent que la transmission du rapport est : i) nécessaire pour l'entité contrôlée et ii) recommandée pour la Cour des comptes (voir par exemple le manuel de l'IGE page 68).

La note pour cette composante est D par défaut [critère pour la note C : « *Des rapports sont régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, mais pas adressés au ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle* ».]

**Composante iii) : Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne**

**Situation 2006 : Note D**

*Les recommandations de la vérification interne ne bénéficient que de peu de suivi pour l'IGF, aucun suivi pour l'IGE*

**Situation 2013 :**

Les institutions de contrôle interne (IGF et IGE) n'ont pas encore mis en place des organisations pour le suivi des recommandations contenues dans les rapports. Toutefois, pour l'IGE, toute nouvelle mission commence par la vérification des recommandations antérieurement ciblées le cas échéant. Pour l'IGF, l'organigramme prévoit une division des évaluations des performances et du suivi des recommandations. Cette structure n'est pas encore fonctionnelle.

Il n'y a pas non plus d'organisation ou de procédures établies pour le suivi des recommandations des rapports par leurs hiérarchies respectives.

La note pour cette composante est D par défaut [critère pour C : « *Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec du retard* »].

**Perspectives**: Les efforts déployés par l'IGE et l'IGF, avec l'appui de l'UE, pour l'adoption des manuels d'audit et de contrôle et des Codes d'éthique et de déontologie vont leur permettre d'orienter leurs activités vers des pratiques conformes aux normes internationales et d'améliorer leurs capacités. Ces efforts impacteront positivement leur organisation et leurs performances.

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-21 : Efficacité du système de vérification interne</b> | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Méthode de notation M1   |
| i) Couverture et qualité de la vérification interne.                    | D         | <b>D</b>  | Il n'y a pas de coordination entre les institutions de contrôle interne (IGE et IGF) et entre celles-ci et la Cour des comptes.<br>Les missions effectuées couvrent chaque année peu |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
|   |           |           | d'institutions et consistent généralement, voire exclusivement, en des missions d'audit financier et comptable. Il y a peu de préoccupations relatives aux aspects organisationnels et systémiques.                |
| ii) Fréquence et diffusion des rapports.  | D         | D         | Les rapports de vérification, quand ils existent, ne sont pas diffusés aux institutions vérifiées ou échangés entre les institutions de contrôle. La Cour des comptes ne reçoit aucun rapport de l'IGE ou de l'IGF |
| iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne. | D         | D         | Il n'y a pas d'organisation ou de procédures établies relatives au suivi des recommandations.  |

### 3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers.

#### PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

##### Composante i) : Régularité du rapprochement des comptes bancaires

##### *Situation 2006 : note C*

*Certains comptes bancaires de l'administration centrale ne sont pas connus du Trésor. Ceux qui le sont ne font pas l'objet d'un rapprochement mensuel.*

Remarque : l'évaluation de 2006 a attribué la note C à cette composante bien qu'elle ait constaté l'existence de comptes bancaires « non connus du Trésor ». La note C n'est pas justifiée, le critère pour C étant que « tous les comptes gérés par le Trésor » font l'objet de rapprochements tous les trimestres. Le Trésor ne gère certes pas les comptes qu'il ne connaît pas, mais ces derniers relèvent de sa gestion. C'est donc la note D qui correspond à la situation 2006.

##### *Situation 2013 :*

Le Trésor dispose d'un compte unique à la Banque centrale (le CUT).

Certains comptables publics du réseau Trésor disposent de comptes dans les banques commerciales.

C'est le cas des receveurs des impôts ou des douanes. Ceux-ci ont maintenant l'obligation de reverser quotidiennement leurs disponibilités sur le CUT. Cette obligation est respectée.

Mais c'est aussi le cas de certains comptables de la dépense ou de régisseur de recettes non fiscales dans les administrations ou encore des régisseurs de caisses d'avance ou de menues recettes.

Le Trésor effectue au jour le jour le rapprochement de ses écritures avec les situations de ses comptes à la Banque centrale.

Par contre, il n'est pas en mesure de faire les rapprochements avec tous les comptes de comptables publics ouverts dans les banques commerciales. Il n'est pas en mesure d'assurer un suivi exhaustif de tous ces comptes (voir aussi nos commentaires pour l'indicateur PI-20 sur les procédures de dépenses et sur le système SIDERE).

Cette situation correspond à la note D par défaut [critère pour C : « *Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait tous les trimestres, généralement dans les 8 semaines suivant la fin de la période sous revue* »].

**Composante ii) : Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.**

***Situation 2006 : note D***

Il existe dans la balance d'importants comptes d'attente, régularisés dans de longs délais.

***Situation 2013 :***

Nous n'avons pas pu établir à partir de l'examen des balances comptables<sup>59</sup> dans quelle mesure les comptes d'attente et d'imputation provisoire sont régularisés ou soldés. Pour l'évaluation de cette composante nous avons donc dû recourir aux déclarations de nos différents interlocuteurs et à l'examen des données comptables produites:

- Des déclarations de nos interlocuteurs, il ressort qu'effectivement en cours d'année les comptes d'attente et d'avance ne se font pas ou font rarement l'objet de régularisation. Pour les recettes, les rapprochements sont effectués en principe tous les mois, mais n'aboutissent pas toujours à des régularisations dans le mois.
- De l'examen des données produites il ressort que les retards dans l'établissement des comptes consolidés, voire l'incapacité de les produire en cours d'exercice, corroborent le fait que les opérations budgétaires exécutées selon les procédures exceptionnelles et qui se traduisent par des avances de trésorerie (voir indicateur PI-20) ne donnent pas lieu à régularisation en cours d'exercice. Mais, dans le cadre des efforts déployés ces dernières années pour rattraper les retards dans la présentation des projets de loi de règlement, le Trésor arrête les comptes financiers de l'exercice n dès le début de l'exercice n+1, pratiquement à la fin de la période complémentaire qui ne dépasse généralement pas le 31 janvier n+1. Il régularise à cette occasion tous les comptes d'avance et d'imputation provisoire,

---

<sup>59</sup> Nous n'avons pu examiner aucune balance comptable. C'est aussi le cas de toutes les missions d'appui technique réalisées par le FMI au cours des dernières années. Toutes signalent le fait qu'elles n'ont pas réussi à obtenir les balances qu'elles réclament

même si la méthode de régularisation peut être contestable et aboutit au report de nombreux soldes (voir à ce propos les commentaires sur PI-4, en particulier ceux sur le report des instances de paiement, ainsi que sur les annulations d'engagements de dépenses exécutées et leur report sur l'exercice suivant).

On peut donc conclure que l'ajustement des comptes d'avance et d'attente ne se fait pas en cours d'exercice, mais seulement après la fin de l'exercice, tout en début de l'exercice qui suit. Les reports de soldes sont généralement importants.

La note pour cette composante est C [critère : « *Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avance se font en général tous les ans, dans les deux mois suivant la fin de l'année, mais un nombre important de comptes présente des soldes reportés anciens* »].

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-22</b> : Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes | <b>D+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M2<br><br>La note 2006 correspondait à D si l'on se réfère aux constats de l'évaluation 2006.  |
| i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires   | C         | <b>D</b>  | Les balances du Trésor ne sont pas accessibles.<br>Le rapprochement comptable avec les comptes du Trésor ouverts à la Banque centrale se fait au jour le jour.<br>Il existe des comptes détenus par certaines administrations ou régies, ouverts auprès de banques commerciales. Ces comptes ne sont pas tous connus par le Trésor.<br>Les moyens dont dispose le Trésor ne lui permettent pas d'assurer les rapprochements avec les situations bancaires pour tous les comptes de son réseau. |
| ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.                 | D         | <b>C</b>  | Les recours fréquents, et de montants significatifs, aux procédures de dépenses sans engagement ou sans ordonnancement préalable conduisent à des soldes importants au niveau des comptes d'imputation provisoire. Tous ces comptes ne sont soldés qu'après la fin de l'exercice, juste après la fin de la période complémentaire, pour la préparation du CGAF et du projet de loi de règlement. De nombreux soldes sont reportés sur l'exercice suivant à cette occasion.                     |

### **PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires**

*Composante i) : Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins*

**de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités**

**Situation 2006 : note D**

*Les ressources de fonctionnement perçues par les unités de prestation de service, qu'il s'agisse de ressources déconcentrées ou décentralisées, sont presque totalement inconnues. Le budget les globalise sous l'appellation "transfert" ; les collectivités locales n'en rendent aucun compte.*

**Situation 2013 :**

Les ministères sectoriels, notamment ceux en charge de l'éducation et de la santé, n'ont pas d'organisation pour le suivi des ressources effectivement mises à la disposition des unités de prestation de base (écoles, dispensaires et centres de soins périphériques). Il en est de même de leurs services déconcentrés. Ceux-ci assurent des suivis de l'exécution budgétaire à des niveaux consolidés.

Au cours des trois dernières années (2010 à 2012) il n'y a pas eu d'enquêtes spécifiques du type PETS (*Public Expenditure Tracking Survey*) sur le secteur de l'éducation ou celui de la Santé.

Cette situation correspond à la note D [critère : « *Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années* »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires</b>  | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Méthode de notation M1   |
| ) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues par la plupart des unités de prestation de services de première ligne, par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités | <b>D</b>  | <b>D</b>  | Il n'y a pas de centralisation de données sur les ressources effectivement affectées aux unités de prestations de services de base pour les secteurs de l'Education et de la Santé.<br>Au cours des trois dernières années (2010 à 2012) il n'y a pas eu d'enquêtes spécifiques du type PETS ( <i>Public Expenditure Tracking Survey</i> ) sur ces deux secteurs |



## **PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année**

### ***Composante i) : Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires***

#### **Situation 2006 : note B**

*La classification des données permet une comparaison avec le budget au niveau des ministères et des grandes catégories de dépenses, aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement.*

#### **Situation 2013 :**

L'article 84 de la LORF 2000 prévoyait la transmission au Parlement par le chef du Gouvernement ou de son représentant, « dans le courant du premier mois de chaque trimestre, les documents ci-après se rapportant à l'exécution du budget pendant le trimestre écoulé :

- *une situation par chapitre des dépenses engagées ;*
- *une situation par chapitre des dépenses ordonnancées ;*
- *une situation par chapitre des titres de recettes émis et des recouvrements effectués »*

Cette obligation n'est pas respectée.

Elle ne peut l'être eu égard aux difficultés rencontrées dans le fonctionnement des systèmes d'information. Pour les dépenses budgétaires en effet, les systèmes d'enregistrement (SIDERE) n'éditent pas, pour les raisons évoquées au niveau de l'indicateur PI-20, des données exhaustives sur l'état d'exécution des dépenses aux différents stades d'exécution. Ils ne permettent pas non plus de disposer de données périodiques (mois ou trimestre) sur les recettes recouvrées, consolidées, présentées selon la nomenclature budgétaire et comparées aux prévisions de la loi de finances.

La DGB produit, mais de manière irrégulière, des statistiques trimestrielles sur l'exécution du budget. Nous avons pu obtenir un exemplaire de la version la plus complète : le document qui présente la situation d'exécution du budget à fin septembre 2013 et qui a accompagné le dépôt au Parlement du projet de budget 2014. L'analyse de ce document appelle les observations suivantes :

- Les situations présentées ne comprennent pas les investissements financés sur ressources extérieures (prêts et dons projets) ;
- Il n'existe aucune information sur les engagements
- Les données sur l'exécution des dépenses ne sont pas présentées dans les mêmes formes que la loi de finances.
  - o Le tableau synoptique donne, par ministère, les prévisions de la loi de finances, les ordonnancements et les paiements, mais en distinguant seulement les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement financés sur ressources propres. Il n'est pas possible de comparer les prévisions, ordonnancements et paiement par grande catégorie économique (salaires, biens et services, transferts..) ;

- L'annexe 1 du document présente par secteur et par ministère les prévisions globales de la loi de finances et les ordonnancements par nature économique. Il n'est pas non plus possible de comparer les prévisions aux réalisations à travers ce tableau.

Par ailleurs, il est difficile de comparer les données du tableau synoptique et celles de l'annexe 1. Le premier inclut les charges de la dette et les charges communes. Ce n'est pas le cas pour le second.

Enfin, et pour plusieurs ministères, les prévisions données dans le tableau de l'annexe 1 ne correspondent pas à celles de la loi de finances.

- Le tableau synoptique montre que les paiements dépassent les ordonnancements de plus de 96 milliards de FCFA. Pour certains ministères, les paiements dépassent les ordonnancements de manière très significative (plus de 150%). Les dépassements peuvent concerner aussi bien les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'investissements.

Les autres informations produites en cours d'année sont celles relatives au service de la dette (statistiques mensuelles de la CCA) et le Tableau des Opérations Financières de l'Etat produit par la Direction des études de la prévision.

Le TOFE est produit mensuellement, mais ne peut être considéré comme une production suffisante au sens de l'indicateur PI-24 (cf. encadré 4 ci-dessous) pour les raisons suivantes :

- les données présentées sont extracomptables. Elles proviennent de situations statistiques produites par divers services, parfois sur la base d'estimations provisoires.
- Les données sont présentées à des niveaux très agrégés.
- Le TOFE ne donne pas l'exécution au stade de l'engagement et du paiement

**Encadré 4 : Indications pour l'évaluation de l'indicateur PI-24**

Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

(extraits du manuel PEFA)

Le suivi de l'exécution du budget nécessite qu'une information régulière et dans les délais sur l'exécution du budget soit disponible pour que le Ministère des Finances (et le gouvernement) puisse en suivre l'évolution et, le cas échéant, définir les mesures à prendre pour corriger la situation. Les ministères d'exécution doivent eux aussi disposer de ces informations dans les délais appropriés pour être à même de mener les activités dont ils sont responsables. Le présent indicateur a pour objet d'évaluer la capacité du système comptable à produire des rapports exhaustifs sur tous les aspects du budget (ce qui signifie que les rapports instantanés sur les ressources octroyés aux MDA ne sont pas suffisants). La prise en compte des dépenses aussi bien à la phase de l'engagement que du paiement est déterminante pour le suivi de l'exécution du budget et de l'utilisation des fonds décaissés. La comptabilisation des dépenses effectuées dans le cadre des transferts en faveur des unités déconcentrées de l'administration (notamment les administrations provinciales) doit être incluse.

En conclusion, il est établi que les données produites en cours d'années pour le suivi de l'exécution du budget ne permettent la comparaison avec le budget que par ministère

(principales rubriques administratives). Les données sur les engagements ne sont pas disponibles.

La note pour cette composante est C [critère : « *La comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement ou du paiement, mais non aux deux phases* »].

Remarque : la disponibilité des données au stade de l'ordonnancement n'influe pas sur la note. Les ordonnancements ne sont pas significatifs des engagements, d'autant plus que, dans de nombreux cas, ils sont inférieurs aux paiements.

### **Composante ii) : Emission dans les délais des rapports**

#### **Situation 2006 : note B**

*Les rapports sont préparés tous les trimestres et émis dans un délai de deux mois.*

#### **Situation 2013 :**

Les données trimestrielles sur lesquelles a été basée l'évaluation 2006 ne sont plus produites.

Par ailleurs, le site web du ministère des Finances n'est plus fonctionnel. Il est en cours de reconstruction.

Il n'existe actuellement aucune possibilité d'accès aux situations d'exécution du budget en cours d'année, d'une part en raison des insuffisances des systèmes d'information et, d'autre part, en raison du fait que les chefs de service n'ont pas autorité pour diffuser les données, mêmes courantes, sur l'exécution du budget. Toute divulgation de statistiques ou de données est soumise à l'autorisation préalable de la haute hiérarchie du ministère des Finances.

La note pour cette composante est D [critère : « *Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard* »].

### **Composante iii) : Qualité de l'information**

#### **Situation 2006 : note B**

*Des préoccupations peuvent exister quant au rapprochement des ordonnancements et des décaissements*

**Situation 2013 :**

Les observations que nous avons mentionnées au niveau de la première composante de cet indicateur sur la qualité des données produites en cours d'année sont aussi significatives des insuffisances pour établir des données complètes et fiables.

Des préoccupations sur la qualité des informations existent en raison :

- des insuffisances des comptabilités ;
- du fait que les données soient élaborées à partir de sources comptables et extracomptables ;
- du fait que des incohérences peuvent apparaître entre les différents tableaux présentés.

Ces insuffisances ne remettent cependant pas en cause l'utilité des données produites. Celles-ci sont effectivement utilisées pour les rapports internes de suivi de l'exécution et pour les statistiques communiquées au Parlement à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances.

La note pour cette composante est donc C [critère : « *Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire* »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>Indicateur PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</b> | <b>C+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M1  |
| i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires                    | B         | C         | Les systèmes d'information (SIDERE..) ne produisent pas d'informations complètes et fiables sur l'exécution du budget.<br>La DGB produit, mais de façon irrégulière, des statistiques trimestrielles sur l'exécution du budget, élaborées à partir de sources comptables et extracomptables. Les données ne sont pas détaillées selon les prévisions de la loi de finances. Les comparaisons ne peuvent se faire qu'à un niveau agrégé par ministère, toutes catégories économiques confondues. Les données ne sont pas disponibles au stade de l'engagement. |
| ii) Emission dans les délais des rapports   | C         | D         | Les statistiques produites en cours d'années par la DGB (exécution du budget), la CCA (statistiques mensuelles sur le service de la dette) et Direction des études et de la prévision (TOFE mensuel) ne font l'objet d'aucune diffusion.  |

| Indicateur et composantes      | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--------------------------------|-----------|-----------|--|
| iii) Qualité de l'information. | B         | C         | Des préoccupations sur la qualité des informations produites existent, mais ne remettent cependant pas en cause leur utilité. Ces informations sont utilisées pour les rapports internes et pour les rapports transmis au Parlement. |

## PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Remarques préliminaires :

1°) Au sens du PEFA : i) un état financier annuel est « *la loi de règlement étayée par le CGAF ou par un état d'exécution du budget incluant la balance définitive des comptes* » et ii) les états financiers sont complets s'ils donnent « *des informations détaillées sur l'ensemble des ministères, des départements indépendants et des unités déconcentrées* » (manuel du PEFA).

2°) Jusqu'en 2012, le régime financier était la LORF 2000 selon laquelle le projet de loi de règlement « *devait être déposé au Parlement au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget* » (article 50). Ce projet de loi devait être accompagné :

- d'un rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre le compte de gestion et le compte administratif ;
- d'annexes explicatives commentant les différences entre, d'une part, les prévisions de recettes et les recouvrements effectués, d'autre part, entre les crédits ouverts et les paiements opérés ;
- d'un état des créances et dettes non réglées à la clôture de l'exercice ;
- d'une situation des comptes hors budget ;
- d'une situation d'exécution des opérations d'investissement

La LORF 2012 est plus précise sur la nature des comptes qui doivent accompagner le projet de loi de règlement. Elle prévoit notamment des comptes et états financiers issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

### Composante i) : État complet des états financiers

#### Situation 2006 : note C

*Le compte administratif est préparé chaque année. Il n'inclut pas les soldes bancaires qui pour une part apparaissent dans la balance du Trésor, pour une autre ne sont pas recensés.*

#### Situation 2013 :

Le projet de loi de règlement 2012 n'a pas été accompagné par le CGAF ou les comptes administratifs et les comptes financiers.

Les comptes administratifs qui lui ont été annexés sont les données sur l'exécution du budget telles que celles figurant dans le rapport de la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire sur le contrôle d'exécution de la loi de finances 2012. Ces données statistiques n'ont pas été générées par les systèmes informatiques et les comptables. La Cour des comptes les a assimilés à des comptes administratifs dans sa déclaration de conformité.

Nos interlocuteurs à la Cour des comptes nous ont déclaré avoir reçu les balances comptables en juillet 2013, mais qu'ils ne pouvaient pas les mettre à notre disposition.

Nous avons été informés par ailleurs que les balances comptables n'ont pas été transmises au Parlement.

Enfin, les difficultés et insuffisances que nous avons relevées pour l'enregistrement des opérations budgétaires et comptables sont corroborées par les chiffres présentés dans les rapports de la Cour des Comptes. Par exemple, la déclaration de conformité entre les comptes administratifs et comptes financiers pour le budget 2011 indique un montant total des dépenses d'investissement de 431,3 milliards de FCFA (le même montant pour chacune des comptabilités). Mais dans son rapport sur l'exécution du budget de 2011, la Cour des comptes présente et analyse des montants d'investissement beaucoup plus élevés (1031 milliards de FCFA dont 814,9 milliards financés sur ressources internes. Ces chiffres montrent ainsi un écart de 600 milliards de FCFA entre les données statistiques et les données comptables.

La note pour cette composante est D par défaut. [Critère pour la note C : « *un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Les informations sur les recettes, dépenses et soldes bancaires peuvent ne pas toujours être complètes, mais les omissions ne sont pas significatives* »].

### **Composante ii) : Soumission dans les délais des états financiers**

#### **Situation 2006 : note D**

*La Cour des comptes vient d'être créée. Elle est à peine opérationnelle et a commencé l'examen de la loi de règlement de l'année 2002.*

#### **Situation 2013 :**

Les derniers états financiers soumis à la vérification de la Cour des comptes ont concerné l'exercice budgétaire 2012.

Selon la direction de la Comptabilité, les états financiers relatifs à cet exercice ont été transmis à la CCDB le 9 juillet 2013 par le MEFPPPI. Ce qui lui a permis de finaliser son rapport annuel et sa déclaration de conformité avant octobre 2013. Le projet de loi de règlement pour 2012 a ainsi été déposé au Parlement en début octobre 2013.

Cette situation correspond à la note B [critère : « *L'état consolidé de l'administration centrale est présenté à la vérification externe dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice* »].

Composante iii) : Les normes comptables utilisées

*Situation 2006 : note B*

Les normes nationales de la comptabilité budgétaire et du plan comptable général de l'Etat sont appliquées.

*Situation 2013 :*

La comptabilité générale tenue par les services du Trésor est adapté du Plan comptable UDEAC 1974. Ce plan est trop ancien pour correspondre aux normes IPSAS révisées.

Par ailleurs, nous n'avons pas pu examiner dans le détail les comptes transmis à la CCDB. Les présentations des données budgétaires et financières contenues dans ses rapports annuels et dans les Déclarations de conformité<sup>60</sup> varient d'une année sur l'autre.

Enfin les lignes des tableaux de synthèse annexés aux lois de règlement, ne sont pas totalement identiques d'une année à l'autre.

La note pour cette composante est D [critère : « *Les états ne sont pas présentés selon le même format d'une année à l'autre ou aucune information n'est donnée sur les normes comptables utilisées* »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| Indicateur PI-25 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels | <b>D+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M1   |
| i) État complet des états financiers  | <b>C</b>  | <b>D</b>  | Le projet de loi de règlement est accompagné de situations statistiques sur les recettes et dépenses, assimilées à des comptes administratifs. Les comptes financiers (balances comptables consolidées) n'ont pas accompagné le projet de loi de règlement de 2012.  |
| ii) Soumission dans les délais des états financiers                           | <b>D</b>  | <b>B</b>  | Les états financiers qui ont servi à l'élaboration du rapport annuel sur l'exécution du budget 2012 et pour la Déclaration générale de conformité entre le compte administratif et le compte de gestion ont été transmis à la Cour des comptes le 9 juillet 2013, soit un peu plus de six mois après la fin de l'exercice. |
| iii) Les normes comptables utilisées.   | <b>B</b>  | <b>D</b>  | Le plan comptable utilisé est adapté du plan UDEAC 1974, et est trop ancien pour être conforme aux normes IPSAS actualisées. Les états financiers de synthèse présentés dans les rapports annuels de la Cour de comptes et dans les  |

<sup>60</sup> Il s'agit des Rapports annuels de la CCDB sur l'exécution du budget et de la Déclaration Générale de conformité entre le compte administratif et le compte de gestion (déclaration annuelle nécessaire pour l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement

| Indicateur et composantes | Note<br>2006 | Note<br>2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006     |
|---------------------------|--------------|--------------|--|
|                           |              |              | annexes des lois de règlement varient d'une année à l'autre. |



### 3.6 Surveillance et vérification externe

#### PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

##### *Situation 2006 :*

L'évaluation 2006 a noté D chacune des trois composantes de l'indicateur après avoir constaté que la Cour des comptes, qui venait d'être créée, n'était pas fonctionnelle.

##### *Situation 2013 :*

Au Congo, la vérification externe relève du Parlement et de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire (CCDB). Cet indicateur ne s'applique qu'à la CCDB qui est l'Institution Supérieure de Contrôle.

La CCDB assure aussi le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics. Elle est prévue par la Constitution de février 2002 (articles 133 et 134). Son organisation, son fonctionnement et sa composition ont été définis par une loi organique en 2005<sup>61</sup>.

Les articles 333 et 334 du règlement général de la comptabilité publique (cf. encadré 5 ci-dessous) rappellent les obligations en matière de transmission des comptes à la Cour des comptes.

**Encadré 5** : extraits des articles 333 et 334 du Règlement Général de la Comptabilité Publique de (Décret n°2000-187)

**article 333** : les comptes de l'État ou de tout autre organisme public sont arrêtés, à la fin de l'exécution du budget par les ordonnateurs en ce qui concerne les comptabilités administratives et par les comptables principaux en ce qui concerne les comptabilités matières et les comptabilités des opérations en deniers et en valeur confiées article 334 à leur garde, tout comme pour les comptables matières (...)

**Article 334** : (...) Le compte financier auquel sont jointes éventuellement, les observations du conseil d'administration ou du comité de direction, est soumis à l'approbation du conseil des ministres est transmis à la Cour des comptes par le ministre des Finances avant l'expiration du huitième mois qui suit la clôture de l'exercice.

#### ***Composante i) : Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)***

Hormis l'examen des statistiques et comptes du budget de l'État qui lui sont fournis par le ministère des Finances dans le cadre de la préparation de son rapport sur l'exécution du budget et de la déclaration de conformité, la Cour des comptes n'assure pas, ou n'assure que très peu de vérifications sur les administrations publiques. Cette situation s'explique par les éléments ci-après.

---

<sup>61</sup> Cette loi n'est pas citée dans les rapports de la Cour des Comptes. Nous n'avons pas pu en obtenir le texte. Nous avons essayé de l'obtenir à partir du site la Cour des Comptes ([www.courdescomptes-cg.org](http://www.courdescomptes-cg.org)), mais ce site ne fonctionne plus.

- 1) Au cours des dernières années, la Cour des comptes a concentré ses activités sur l'examen des projets de loi de finances et surtout des projets de loi de règlement. Les autorités ont en effet accordé une grande priorité à la résorption des retards pour l'adoption des lois de règlement. C'est ainsi que celles des années 2009, 2010 et 2011 ont pu être votées en décembre 2012, et que la loi de 2012 a été préparée et déposée au Parlement avant l'échéance légale du 31 décembre 2013. Ces progrès significatifs ont toutefois été réalisés quelque peu au détriment de ceux, tout aussi nécessaires, pour le renforcement de deux autres fonctions de la Cour des comptes que sont le jugement des comptes de tous les comptables publics et les missions d'audit et de vérification.
- 2) Les dispositions du règlement général de la comptabilité publique (voir l'encadré 5) sont peu appliquées.
  - Pour les administrations centrales et leurs services déconcentrés, la Cour des comptes ne mentionne pas, dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État, de missions de vérification, à l'exception de celle réalisée en 2012 au ministère des Finances pour vérifier l'organisation du système d'information et d'enregistrement comptable.
  - Les établissements publics à caractère administratif, insuffisamment encadrés par leur ministère de tutelle, n'établissent pas encore les comptes budgétaires et financiers conformément et/ou dans les délais prescrits par la réglementation. Le ministère des Finances ne centralise pas les comptes de ces établissements pour les transmettre à la Cour des comptes, à l'exception de ceux qui, le cas échéant, sont réclamés par cette dernière lorsque, à l'occasion de l'examen du budget de l'État, elle recherche des explications sur certaines recettes ou dépenses.
  - La Cour n'examine pas non plus les comptes des collectivités locales pour des raisons similaires (insuffisance d'encadrement par les administrations centrales) et aussi en raison de problèmes que rencontrent ces collectivités dans l'application de leur plan comptable. La Cour des comptes ne fait pas encore de mission de vérification auprès de collectivités locales.
  - Pour les établissements publics, la réglementation sur leur statut et leurs obligations doit être revue (voir commentaires au niveau de l'indicateur PI-9)

Par ailleurs, il n'existe pas de relations formelles entre la CCDB et les autres institutions de contrôle que sont l'IGE et l'IGF. Elles n'établissent pas de programme coordonné pour leurs missions de vérification et n'échangent pas leurs rapports.

La note pour cette composante est D par défaut [critère minimum pour la note C : « *Les entités de l'administration centrale représentant au moins 50% du total des dépenses font l'objet d'une vérification annuelle. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification* »].

**Composante ii) : Présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement,**

En assimilant le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget à un rapport de vérification, on pourra considérer pour cette composante de l'indicateur que le critère minimum pour l'obtention de la note C est réalisé. La Cour des comptes a remis au Parlement son rapport annuel sur l'exercice 2012 en octobre 2013.

La note pour cette composante est C (pour la note B, il aurait fallu que le rapport soit remis en septembre). [Critère pour la note C : « *Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présents au parlement dans les 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe* »].

**Composante iii) : Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.**

Les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution du budget contiennent généralement des recommandations au Gouvernement et qui sont notifiées par le Président de la Cour au ministre des Finances. Ce dernier répond systématiquement au Président de la Cour en donnant des explications sur les questions soulevées, et en indiquant les mesures prises ou qu'il compte prendre pour corriger les insuffisances relevées.

La note pour cette composante est A [critère : « *Il existe une preuve manifeste d'un suivi effectif et dans les délais.* »]

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>Indicateur PI-26 : Etendue, nature et suivi de la vérification externe</b>     | <b>D</b>  | <b>D+</b> | Méthode de notation M1  |
| i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit) | D         | D         | Peu de vérifications sont faites par la Cour des comptes (moins de 50 % du total des dépenses) parce qu'elle ne dispose pas de capacités suffisantes et parce que les organismes publics (collectivités et établissements publics autonomes) ne sont pas suffisamment encadrés. |
| ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement        | D         | C         | Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2012 a été présenté au Parlement en octobre 2013.   |
| iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.         | D         | A         | Les recommandations faites par la Cour des Comptes au ministère des Finances font l'objet de réponses formelles. Le ministère des Finances met en œuvre des mesures pour corriger les insuffisances observées.  |

## PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

*Composante j) : Portée de l'examen par le Parlement.*

**Situation 2006 : note B**

*Les documents déposés sur le bureau du Parlement satisfont le critère pour la note B, même si la politique budgétaire est décrite de façon succincte*

**Situation 2013 :**

Après le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, le ministre des Finances présente aux commissions chargées des Finances et du Budget des deux chambres parlementaires le contenu du document d'orientation budgétaire pour les trois années du cadrage à moyen terme.

Les deux commissions organisent ensuite des auditions avec le ministre des Finances (examen des perspectives économiques et équilibres financiers) et les autres ministres (examen des politiques sectorielles et de leur budget et recommandations).

Elles produisent des rapports sur le contenu de ces auditions qu'elles présentent en plénière<sup>62</sup>. L'examen du contenu de ces rapports montre bien que les commissions traitent effectivement des questions suivantes :

- La présentation générale du budget et équilibres financiers à moyen terme,
- Les liens avec le Plan national de développement et les priorités annoncées ;
- La validité des mesures d'accompagnement et leur impact sur l'efficacité de la dépense, les objectifs économiques et sociaux, la protection des intérêts de l'Etat.

Les rapports des commissions contiennent aussi le détail des réponses faites par le ministre des finances à toutes les observations ou préoccupations soulevées en commission.

La note pour cette composante est A [critère : « *Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires, le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme ainsi que les détails des dépenses et des recettes* »].

**Remarque :** La LORFE 2012 a prévu une nouvelle organisation pour le vote des lois de finances. Son article 18 prévoit : « *Les prévisions des recettes du budget général de l'Etat font l'objet d'un vote global par la commission chargée des finances de chaque chambre du Parlement. Les crédits de paiement, les autorisations d'engagement et les autorisations de plafonds d'emplois du budget général de l'Etat font l'objet d'un vote par la commission chargée des finances de chaque chambre du Parlement, par ministère et institution, après un examen programme par programme. Le budget de l'Etat fait l'objet d'un vote global, solennel et en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat, sur rapport de la commission chargée des finances de chaque chambre du Parlement* ». Cette procédure de vote, non

---

<sup>62</sup> Avec l'appui de l'Union européenne, le ministère des Finances a reproduit pour chacune des années 2008 à 2011, des recueils de textes contenant les rapports des commissions parlementaires et ceux de la Cour des comptes.

conforme à l'article 55 de la Directive de la CEMAC n°01-2011 relative aux lois de finances, risque de réduire significativement la qualité et la portée du débat parlementaire sur les projets de budget lorsqu'elle sera appliquée.

**Composante ii) : Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.**

**Situation 2006 : note B**

*Des procédures simples existent et sont respectées : examen du projet de loi de finances par la Commission des finances, audition des ministres, questions aux ministres, réponses des ministres, rapport de la Commission, proposition d'amendements.*

**Situation 2013 :**

Les règles pour l'examen des projets de loi de finances sont définies par le règlement intérieur de chacune des deux chambres. Elles sont respectées.

L'Assemblée nationale adopte son règlement intérieur au début de chaque législature et l'applique après l'avis de conformité de la Cour constitutionnelle. Il peut être révisé à la demande du Bureau de l'Assemblée ou des deux titres des députés.

Le règlement de la législature en cours, adopté en septembre 2012, prévoit des dispositions spécifiques pour l'examen et le vote des projets de loi de finances (articles 134 à 139). Il fixe notamment les règles relatives aux propositions d'amendement et aux propositions de modification de crédits.

Par ailleurs, l'article 48 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit aussi des dispositions spécifiques au fonctionnement de la Commission Economie et finances : les six autres commissions sectorielles peuvent y être représentées lorsqu'elle examine le projet de loi de finances.

L'examen du projet de loi de finances par la Commission Economie et finances commence par un exposé par le Ministre des finances du document d'orientation budgétaire à moyen terme suivi d'un débat. La Commission auditionne les ministres pour les projets de budget sectoriel. Les observations, demandes de complément d'information ou d'explication formulées par les députés font l'objet de réponses écrites par les représentants du gouvernement.

Le règlement intérieur du Sénat, adopté en aout 2008, contient des dispositions en tout point semblables à celles du règlement de l'Assemblée pour ce qui concerne l'examen des projets de loi de finances.

La note pour cette composante est A [critère : « *les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, tels que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation.* »].

Remarque : Les règlements intérieurs des deux chambres parlementaires n'ont pas encore été modifiés pour tenir compte des modifications apportées par la nouvelle loi organique de 2012, modifications relatives aux modalités de vote du projet de loi de finances (voir remarque pour la composante i de cet indicateur).

***Composante iii) : L'adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).***

### **Situation 2006 : note B**

*Le Parlement se donne généralement au moins un mois pour examiner le projet de loi de finances, en n'hésitant pas à recourir à une session extraordinaire.*

### **Situation 2013 :**

Pour l'évaluation de cette composante, nous nous référons aux délais qui ont été accordés au Parlement pour l'examen du projet de loi de finances 2014, et ce pour les raisons suivantes :

- L'évaluation a été faite en novembre 2013 et a même été poursuivie jusqu'en février 2014. A cette époque, il est possible d'évaluer le délai accordé au Parlement pour l'examen du projet de budget 2014, dernier projet de budget qui lui a été transmis.
- Tous les indicateurs relatifs au processus de préparation du budget, notamment les indicateurs PI-5 à PI-12, ont été évalués sur la base des pratiques de 2013, et donc sur des pratiques relatives à la préparation du budget 2014.

Selon la constitution, le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre (15 octobre). Lorsque ce délai est respecté par le Gouvernement, le Parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner le projet de budget.

Cela a été le cas pour l'examen du projet de budget 2014 qui a été transmis à l'Assemblée nationale au cours de la première semaine d'octobre 2013<sup>63</sup>. Cela a été le cas aussi en 2012 pour le projet de budget 2013.

La note pour cette composante est A [critère : « *Le Parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget* »].

---

<sup>63</sup> Le président de la Commission économie et finances du Sénat a confirmé cette date tout en regrettant que cette année, le projet n'ait pas été transmis à son institution en même temps qu'à l'Assemblée nationale.

**Composante iv) : Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement.**

**Situation 2006 : note D**

Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice existent (ratification par une loi de finances rectificative ou par la prochaine loi de finances), mais ne sont pas appliquées. C'est ce qui apparaît notamment à travers les nombreuses et importantes sur ou sous-exécutions des budgets des ministères.

**Situation 2013 :**

Les LORF 2000 et 2012 contiennent les règles pour les modifications apportées, en cours d'exercice et par voie réglementaire, aux crédits autorisés par la loi de finances.

Les importants montants constatés par la Cour des Comptes de dépenses exécutées au-delà des plafonds autorisés par la loi de finances montrent que ces règles ne sont pas respectées.

La note pour cette composante est D [critère : « Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice peuvent exister, mais sont très rudimentaires et peu claires OU ne sont pas généralement respectées »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-27</b> : Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif   | <b>D+</b> | <b>D+</b> | Méthode de notation M1   |
| i) Portée de l'examen par le Parlement  | B         | A         | Les rapports produits par chacune des commissions des deux chambres parlementaires montrent que les questions relatives aux perspectives économiques et budgétaires pluriannuelles, aux équilibres financiers et aux politiques budgétaires sont traitées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. |
| ii) Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.  | B         | A         | Les règles pour l'examen des projets de loi de finances sont définies par le règlement intérieur de chacune des deux chambres. Elles sont respectées.  |
| iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes). | B         | A         | Pour le dépôt au Parlement du projet de budget 2014, le Gouvernement a respecté la date limite imposée par la Constitution. Le Parlement a disposé de plus de deux mois pour l'examen du projet de budget.   |

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement | D         | D         | Les règles de modification des crédits approuvés par la loi de finances sont bien établies, mais non respectées. Les dépenses exécutées en dépassement de crédits autorisés sont relativement importantes. |

## PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.

### *Situation 2006*

L'évaluation 2006 n'a pas noté cet indicateur

### *Situation 2013*

Remarque : Cet indicateur mesure la manière et les moyens utilisés par le Parlement pour contrôler l'exécution du Budget qu'il a autorisé. Le terme « Rapport de vérification » employé ici renvoie donc au projet de Loi de règlement.

#### ***Composante i) : Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).***

La loi ne fait pas obligation aux entités administratives autonomes de transmettre au Parlement le bilan d'exécution de leur budget annuel.

Comme nous l'avons souligné précédemment, le ministère des Finances a résorbé les retards dans la préparation des projets de loi de règlement. Celles relatives aux exercices 2009 à 2011 ont été votées en décembre 2012, dans un délai n'excédant pas les trois mois après leur dépôt.

Le projet de loi de règlement de l'exercice 2012 a été déposé en octobre 2013 et voté en décembre 2013.

La note pour cette composante est A [critère : « *L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le Parlement dans les trois mois suivant la réception des rapports* »].

#### ***Composante ii) : Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions,***

La pratique de l'examen par le Parlement des rapports de vérification (projets de loi de règlement) est relativement récente. Les commissions parlementaires s'appuient essentiellement sur le rapport de la Cour des comptes et l'audition des représentants des ministères. Elles ne disposent pas encore de l'expérience nécessaire pour conduire des auditions approfondies.



La note pour cette composante est D [critère : « *Le parlement ne conduit aucune audition approfondie* »].

**Composante iii) : Formulation de recommandations de mesures par le Parlement et suite donnée par l'exécutif.**

Comme pour l'examen des projets de budget, le Parlement formule aussi des recommandations lors de l'examen du projet de loi de règlement. Elles complètent parfois celle de la Cour des comptes et peuvent porter sur l'amélioration de l'information, l'amélioration des recettes ou de la qualité de la dépense, les procédures d'exécution du budget, les dépenses d'organismes publics autonomes. Le ministère des Finances formule généralement des réponses au Parlement. L'absence de diffusion d'information ou d'accès aux documents ne permet pas d'apporter des preuves quant à leur mise en œuvre ou à la mise en œuvre de certaines d'entre elles.

La note pour cette composante est C par défaut [critère minimum pour la note B : « *Des mesures sont recommandées à l'exécutif et des preuves existent que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles* »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-28</b> : Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif   | NN        | D+        | Méthode de notation M1   |
| i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années). | NN        | A         | Les lois de règlement relatives aux exercices 2009 à 2011 ont été votées en décembre 2012, dans un délai n'excédant pas les trois mois après leur dépôt. Le projet de loi de règlement de l'exercice 2012 a été déposé en octobre 2013 et voté en décembre 2013.                                 |
| ii) Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions  | NN        | D         | Les commissions parlementaires s'appuient essentiellement sur le rapport de la Cour des comptes et l'audition des représentants des ministères pour l'examen des projets de loi de règlement. Elles ne disposent pas encore de l'expérience nécessaire pour conduire des auditions approfondies. |
| iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif  | NN        | C         | Les commissions parlementaires font des recommandations, mais il n'existe pas de preuve de leur mise en œuvre.   |

### 3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

#### D-1 - Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

*Situation 2006 : note A*

*Seuls le FMI et la Banque mondiale font de l'aide budgétaire (qualifiée, dans le cas du FMI, d'appui aux déséquilibres de la balance des paiements). Cette aide est prévisible avant le début de l'exercice budgétaire et décaissée conformément aux prévisions conditionnellement à la réalisation des déclencheurs prévus.*

*Situation 2013*

Cet indicateur ne s'applique pas au Congo qui ne bénéficie d'aucune aide budgétaire directe depuis plusieurs années.

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur D-1</b> : Prévisibilité de l'appui budgétaire direct   | A         | NA        | Méthode de notation M1<br>L'indicateur ne s'applique pas à la situation actuelle.<br>Le Congo ne bénéficie d'aucun appui budgétaire direct |
| i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente). | A         | NA        |  |
| ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)  | A         | NA        |  |

#### D-2 - Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents

*Situation 2006 : note A*

L'aide-projets des principaux bailleurs de fonds est connue avant le début de l'exercice budgétaire et fait, pour la quasi-totalité des projets, l'objet de rapports trimestriels disponibles dans un délai d'un mois. La plupart des projets ne figurent pas dans le budget ; ce point n'influe pas sur l'indicateur.

Remarque : La note A attribuée en 2006 n'est pas conforme à la situation décrite. Pour la première composante de l'indicateur, les exigences pour la note A sont plus contraignantes (voir ci-dessous). Or, si les projets ne figurent pas dans le Budget, leurs décaissements ne sont pas certains. D'autre part, connaître les décaissements avant le début de l'exercice ne suffit pas. Les critères (y compris pour la note C) exigent une connaissance des décaissements 3 mois avant le début de l'exercice. Enfin, concernant les dons projets, il est connu que les délais d'obtention de l'information sur les décaissements sont très longs. Les bailleurs de fonds ne sont pas en mesure de donner une information complète sur les décaissements de dons projets au cours d'un trimestre dans le mois qui suit ce trimestre.

### **Situation 2013 :**

#### **Composante i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.**

Le nombre de partenaires techniques et financiers qui financent des projets d'investissement (dons ou prêts) est réduit. Ces projets sont suivis de manière exhaustive par le ministère en charge du plan et inscrits en totalité dans le projet de budget, selon la nomenclature utilisée pour les projets financés sur ressources propres.

La note pour cette composante est A [critère : « *Tous les bailleurs de fonds (exception éventuellement faite de quelques bailleurs de fonds dont l'aide est peu significative) fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide-projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, et dont la ventilation est conforme à la classification du budget de l'administration centrale* »].

#### **Composante ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.**

La CCA dispose de l'information sur les décaissements des projets financés sur prêts dans des délais relativement courts (moins d'un mois).

Les prêts représentent la part la plus importante des financements de projets sur ressources extérieures (plus de 76 % en 2013).

Pour les projets financés sur dons, le suivi n'est assuré que par le Ministère en charge de la planification, mais l'information sur les décaissements est produite dans des délais dépassant les deux mois, car elle provient essentiellement des partenaires techniques et financiers dont les procédures de centralisation des données sont souvent lentes.

La note pour cette composante est donc B [critère : « *Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels au cours du mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués pour au moins 70 % des prévisions de financement extérieur des projets inscrits au budget, avec une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration* »].

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| <b>Indicateur D-2</b> : Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents | A         | B+        | Méthode de notation M1<br>La note A de 2006 est surévaluée  |
| i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets   | A         | A         | Le nombre de partenaires techniques et financiers qui financent des projets d'investissement (dons ou prêts) est réduit. Ces projets sont suivis de manière exhaustive par le ministère en charge du plan et inscrits en totalité dans le projet de budget, selon la nomenclature utilisée pour les projets financés sur ressources propres.<br>La note A ne correspond pas à la situation décrite pour 2006. C'est tout au plus la note C qui aurait été conforme. |
| ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets  | A         | B         | La CCA dispose de l'information sur les décaissements des projets financés sur prêts dans des délais relativement courts (moins d'un mois). Les prêts représentent la part la plus importante des financements de projets sur ressources extérieures (plus de 76 % en 2013).<br>La Note A de 2006 est aussi surévaluée pour cette composante  |

### D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Composante i) : la proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales

#### Situation 2006 : note D

*Aucune aide n'est gérée selon les procédures nationales, à l'exception des projets de l'AFD, lorsqu'ils sont exécutés par des établissements publics nationaux.*

#### Situation 2013 :

L'aide budgétaire directe est généralement gérée selon les procédures nationales. Comme le Congo n'en bénéficie pas, nous nous intéresserons qu'aux projets financés sur ressources extérieures (dons et prêts). Pour ceux-ci, le constat est le suivant :

- aucune dépense n'est exécutée selon les procédures nationales (suivi des procédures définies par le RGCP, enregistrement dans la comptabilité de l'ordonnateur et dans la comptabilité financière).
- Passation des marchés selon des procédures spécifiques aux bailleurs.

- Pas d'intervention des institutions de contrôle a priori (contrôle financier pour l'engagement et la liquidation des dépenses). Les institutions de vérification n'interviennent pas compte tenu de leurs faibles capacités.

La note pour cet indicateur est D [critère : « *Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales* »

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006 |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur D-3</b> : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales  | D         | D         | Méthode de notation M1                                   |
| i) proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales | D         | D         | Aucune aide n'est gérée selon les procédures nationales  |

### 3.8 Questions particulières au pays

#### 3.8.1 – Les recettes budgétaires provenant du secteur pétrolier

Le budget de la République du Congo est caractérisé par une très forte dépendance par rapport au secteur pétrolier. Celui-ci représente plus de 80 % des recettes annuelles. Elles sont constituées de « recettes pétrolières » (terme employé dans les statistiques budgétaires du Congo) et de ce que nous appellerons dans ce qui suit : recettes de la fiscalité sur les activités du secteur pétrolier.

##### *Les recettes pétrolières*

Elles ont représenté en moyenne 80% du total des recettes intérieures entre 2010 et 2012. Elles proviennent de :

- la part revenant à l'Etat dans le cadre de ses contrats de partage de la production avec les compagnies pétrolières exploitant les gisements. Elle est déterminée selon un mécanisme complexe qui prend en compte divers facteurs tels les coûts d'exploitation, des marges de variation des prix pétroliers sur le marché mondial<sup>64</sup>. Elle est versée en nature par les compagnies.
- La redevance minière proportionnelle (15% de la production nette des hydrocarbures liquides) définie par la loi n°24-94 d'aout 1994 portant Code des hydrocarbures (articles 40 et 47). Elle est versée en nature ou en cash.
- Un prélèvement de 1% de la production nette (provision pour investissements diversifiés ou PID), versé aussi en cash.

<sup>64</sup> Le rapport PEFA 2006 a décrit le mécanisme de détermination de la part de l'Etat en s'appuyant sur un exemple de contrat.

C'est la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) qui commercialise les quantités d'hydrocarbures correspondant au paiement en nature.

Les recettes pétrolières sont ainsi constituées :

- du produit de la vente par la SNPC des quantités d'hydrocarbures liquides revenant à l'Etat diminué d'une rémunération de la SNPC (1,6%).
- des versements de la PID et de la partie de la redevance minière non payée en nature.

Dans la pratique le rôle de la SNPC va au-delà de la simple commercialisation des droits de l'Etat perçus en nature. Elle recouvre l'ensemble des recettes pétrolières et les reverse au Trésor public.

Cette situation pose problème dans la mesure où :

- l'article 40 du Code des hydrocarbures précise que les règles d'assiette, de recouvrement etc. (voir encadré 6) sont celles fixées par la législation fiscale, alors que les responsables que nous avons rencontrés, tant à la DGID qu'à la DGDDI, nous ont déclaré que leurs administrations n'interviennent pas dans ce domaine ;
- il y a un risque quant à la capacité d'appliquer les règles de la comptabilité publique (constatation des droits, liquidation, etc.).

Pour sécuriser ces recettes, les autorités ont déployé des efforts tels que :

- l'audit périodique des coûts pétroliers,
- le respect par la SNPC de ses « obligations de reversement au Trésor public des produits de vente des cargaisons ainsi que de toutes les recettes perçues pour le compte de l'Etat » ;
- la certification trimestrielle des recettes pétrolières ;
- le renforcement des obligations déclaratives des opérateurs pétroliers (Loi de finances 2011).

#### *Recettes de la fiscalité sur les activités du secteur pétrolier.*

Nous y incluons, la redevance superficielle définie par le Code des hydrocarbures et le décret du 10 Aout 2000 (voir encadré 6), et dont les deux tiers sont destinés aux collectivités territoriales et un tiers au Trésor public. Les textes prévoient que, pour sa perception, les avis de recouvrement sont émis par la Direction générale des hydrocarbures du ministère des hydrocarbures. Cette procédure pose les mêmes types de problèmes que ceux que nous avons relevés pour la SNPC (respect des règles de la comptabilité publique).

Pour les recettes fiscales proprement dites, le Code des hydrocarbures précise que les opérateurs pétroliers ne sont pas exonérés des droits autres que les redevances pétrolières. Il accorde toutefois certaines exonérations pour des droits et taxes autres que l'impôt sur les sociétés, la contribution des patentes, les impôts fonciers, les droits d'enregistrement et de timbre et les taxes rémunérant un service. Pour la TVA, le Décret n°2001-522 du 19 octobre 2001 fixe les modalités spécifiques pour son application au secteur pétrolier.

La DGID dispose d'une Direction de la fiscalité pétrolière pour couvrir ce secteur.

**Encadré 6**

Extraits de la loi n°24694 du 23 août 1994 portant Code des hydrocarbures

*Article 40 : Les activités de prospection, de recherche, d'exploitation et de transport d'hydrocarbures sont soumises à l'impôt sur les sociétés et à une redevance minière proportionnelle dans les conditions sont fixées par la présente loi. Les règles d'assiette, de recouvrement, de contrôle, de sanctions, de prescription et de contentieux relatives à l'impôt sur les sociétés et à la redevance minière proportionnelle sont celles fixées par la législation fiscale sauf dispositions particulières de la présente loi.*

*Article 47 : la redevance minière proportionnelle est fixée à 15% pour les hydrocarbures liquides. En cas de découverte de gaz naturel, la redevance minière proportionnelle est fixée après concertation entre l'Etat et les sociétés.*

*Article 48 : la redevance minière proportionnelle est acquittée au plus tard le 20 de chaque mois au titre de la production du mois précédent (...).*

*Article 54: la redevance superficielle est payable par le titulaire d'un permis de recherche ou d'exploitation en rémunération des surfaces mises à sa disposition par l'État. Les montants de la redevance superficielle ainsi que les modes de perception, de recouvrement et de gestion sont fixés par décret pris en conseil des ministres. La redevance superficielle est déductible de l'assiette imposable.*

*Article 55 : la redevance superficielle est payable au plus tard le 20 janvier de chaque année sur la base de la superficie des titres miniers en vigueur au cours de l'année précédente.*

Extrait du décret du 10 août 2000 fixant les taux et les règles de perception, de recouvrement et de gestion de la redevance superficielle.

*Article 3 : la direction générale des hydrocarbures établit, dans les trois derniers mois de l'année civile en cours, les avis de recouvrement relatifs aux permis de recherche ou d'exploitation en cours de validité.*

*Article 4 : les fonds perçus sont versés au Trésor public qui en assure la gestion et la répartition ainsi qu'il suit : un tiers au Trésor public, deux tiers aux collectivités publiques. Un arrêté du ministre chargé des finances détermine les collectivités publiques bénéficiaires et fixe la clé de répartition entre ces différentes collectivités.*

### 3.8.2 La réalisation des programmes d'investissements publics

Le Décret n°2002-371 du 3 décembre 2002 a institué la Délégation Générale des Grands Travaux (DGGT), organisme chargé de la réalisation des programmes d'investissement public de grande envergure.

La création de cet organisme<sup>65</sup> était justifiée par les insuffisances des administrations et organismes publics à mettre en œuvre leurs programmes d'investissement et à réaliser les objectifs du Gouvernement en matière de développement. La DGGT devait regrouper les compétences et les moyens pour conduire avec plus d'efficacité ces programmes.

Pris en même temps que les textes sur les marchés publics, le Décret n°2009-158 du 20 Mai 2009 porte sur la réorganisation de la DGGT. Il lui confère des compétences très élargies (voir encadré 7) en matière de passation et de réalisation des investissements de l'Etat, ainsi que ceux des personnes morales, de droit public ou privé, relevant du Code des marchés publics. Tout investissement dépassant un seuil déterminé par voie réglementaire (actuellement 1 milliard de FCFA) doit obligatoirement être confié à la DGGT qui en

<sup>65</sup> Nous employons le terme « organisme » car nous n'avons pu savoir le statut qui lui a été conféré par le décret qui l'a créé.

assure la réalisation depuis la préparation des appels d'offres jusqu'à la réception ou le contrôle du service fait.

Cette situation nouvelle pose, aux dires de nos interlocuteurs, divers problèmes tels que :

- La faible implication des administrations bénéficiant des programmes d'investissement, pouvant conduire au désintéressement de leurs cadres ;
- La concentration au sein d'une même institution de fonctions non compatibles (réalisation et contrôle de la qualité des réalisations par exemple) ; ou relevant du contrôle financier (constatation de livraisons ou de services fait, préalable à la liquidation de la dépense).

Par ailleurs, nous n'avons pas pu obtenir des réponses claires pour savoir qui est à l'initiative des demandes d'engagement des dépenses d'investissement.

Enfin, le décret de 2009 énonce que la DGGT est un organisme administratif et technique, mais ne précise ni son statut ni sa tutelle.

Encadré 7

Extraits du décret numéro 2009-158 du 20/05/2009 portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux

**Article 4 :** la Délégation générale des grands travaux est l'organisme administratif et technique chargé de la passation et de l'exécution des contrats de marchés publics et des contrats de délégation de service public de l'État et des autres personnes morales de droit public ou de droit privé soumises au décret portant code des marchés publics, relevant du seuil défini à l'article 13 du décret portant fixation des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

À ce titre, la délégation générale des grands travaux exerce la plénitude des attributions antérieurement dévolues à la direction centrale des marchés et contrats de l'État.

**Article 5 :** les personnes morales de droit public ou de droit privé, mentionnées en tant que maître d'ouvrage à l'article 3 du décret portant code des marchés publics, recourent à la DGGT en tant que maître d'ouvrage délégué (...) pour la préparation, la passation et le suivi d'exécution des contrats de marché public ou des contrats de délégation de service public (..).

**Article 6 :** dans le cadre de ses fonctions de maîtrise d'ouvrage délégué, la DGGT a pour missions d'assurer la gestion, le suivi technique et financier des grands contrats.

À ce titre, elle est chargée, notamment, de :

- mettre au point, en concertation avec le maître d'ouvrage, les programmes de passation de marché ;
- organiser et procéder à l'appel à la concurrence auprès des candidats aux marchés publics ou aux délégations de service public ;
- dépouiller et organiser des offres portant exécution des marchés publics ou délégation de service public ;
- rédiger, conclure et gérer les marchés ;
- apprécier, sous l'angle technique et financier, les devis descriptifs et estimatifs des contrats, ainsi que les décomptes relatifs à leur exécution ;
- organiser et procéder à la réception des ouvrages, biens ou services et contrôler l'exécution du service public par le délégataire.





## 4. Le processus Gouvernemental de la réforme

---

### 4.1 Description des réformes récentes et en cours

Au cours des cinq dernières années, le Gouvernement s'est doté de deux plans pour réformer la gestion des finances publiques :

- Le Plan d'Action Gouvernemental pour la Gestion des Finances Publiques (PAGGFP) ;
- Le Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Investissements Publics (PAAGIP)

Ces plans ont eu pour objectifs de <sup>66</sup> :

- renforcer les capacités des directions des études et de la planification (DEP) des ministères/institutions ;
- améliorer la procédure d'élaboration du budget ;
- fluidifier/rationaliser le circuit de la dépense et unifier les circuits de paiements.

Dans ce cadre, le système de GFP a connu des progrès dont les plus significatifs sont :

- une réforme approfondie du système de passation des marchés, avec l'adoption d'une série de textes et la mise en place d'institutions et d'organisations plus conformes aux normes internationales ;
- l'amélioration de la qualité de la préparation des budgets notamment par l'amélioration de la visibilité et des cadrages à moyen terme, et par l'introduction, depuis 2010, de procédures d'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme pour l'ensemble des ministères.

D'autres réformes importantes, engagées dans le cadre de ces plans, sont en cours et doivent pouvoir contribuer à l'amélioration :

- des systèmes informatiques (SYDONIA, SYSTAF, SIDERE, Data Center.);
- des capacités du contrôle financier et des institutions de contrôle interne et externe ;
- l'encadrement des entités publiques autonomes.

Depuis décembre 2011, date d'approbation du nouveau cadre harmonisé de la CEMAC<sup>67</sup> pour la gestion des finances publiques, une nouvelle impulsion a été donnée pour l'accélération des réformes.

---

<sup>66</sup> Nous citons ici le document « Plan National de Développement du Congo – Période 2012-2016 ».

<sup>67</sup> Adoption de six directives portant sur le Code de transparence, la LOLF, le RGCP, la nomenclature budgétaire et le TOFE

Une nouvelle loi organique sur le régime financier de l'Etat a été adoptée en septembre 2012. Elle est déclinée de la Directive 01/CEMAC 2011 relative aux lois de finances<sup>68</sup>, et a connu un début d'application dans la préparation du budget 2014.

Les autorités poursuivent actuellement la mise en œuvre des autres dispositifs prévus par la CEMAC. La toute prochaine étape va concerner la mise en place du nouveau règlement général de la comptabilité publique dont le texte est en cours d'approbation.

#### **4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification, à l'exécution et au suivi des réformes**

L'efficacité de la conduite des réformes de la GFP qui ont été menées jusqu'à présent a été amoindrie par deux facteurs :

- l'absence d'un programme de réformes global, intégrant l'ensemble des domaines de la GFP et basé sur un cadre logique harmonisant les actions et les priorités. La mise en œuvre concomitante du PAGGFP et du PAAGIP est significative de cette absence d'une vision globale.
- L'absence d'un cadre institutionnel de mise en œuvre, cadre dans lequel sont représentés tous les acteurs et dans lequel les tâches et responsabilités en matière de réformes sont identifiées et réparties en cohérence avec leurs attributions et fonctions.

Les autorités semblent prendre conscience actuellement de l'importance de ces deux facteurs et envisagent de les prendre en compte pour les programmes à venir.

Au-delà de ces deux facteurs, c'est la question de la diffusion de l'information qui va constituer le facteur clé du succès ou de l'échec des réformes. Celles prévues par le cadre harmonisé CEMAC découlent des principes de la Directive sur le Code de transparence de la GFP. Or une des principales faiblesses du système de GFP actuel est, plus que la faible capacité de produire de l'information, la réticence des cadres à communiquer l'information. Les réformes devront conduire à un changement de ces pratiques.

---

<sup>68</sup> La loi 20-2012 du 3 septembre 2012 portant Loi organique relative au régime financier de l'Etat a adapté certaines dispositions de la Directive CEMAC au contexte national, mais non sans risque de s'écarter de certains principes du nouveau cadre harmonisé.

## Annexe 1 : Données et calculs pour les notes des indicateurs PI-1 et PI-2

Les montants sont en milliards de FCFA

**Tableau 15 : Données et calculs pour l'exercice 2010**

| Chapitre administratif ou fonctionnel  | prévu   | réalisé | budget ajusté | différence | valeur absolue | pourcentage |
|--|---------|---------|---------------|------------|----------------|-------------|
| 43 Min. de l'Équipement et des Travaux Publics   | 118,1   | 175,4   | 115,2         | 60,2       | 60,2           | 52,3%       |
| 21 Min. à la Présidence chargé de la Défense Nationale                                   | 96,5    | 82,1    | 94,2          | -12,1      | 12,1           | 12,8%       |
| 34 Min. de l'Intérieur et de la Décentralisation   | 94,1    | 86,4    | 91,8          | -5,4       | 5,4            | 5,9%        |
| 71 Min. de la Santé et de la Population  | 90,5    | 72,7    | 88,3          | -15,6      | 15,6           | 17,7%       |
| 61 Min. de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation                   | 83,8    | 77,6    | 81,7          | -4,1       | 4,1            | 5,0%        |
| 53 Min. des Finances, du Budget et du Portefeuille Public                                | 73,4    | 64,9    | 71,6          | -6,6       | 6,6            | 9,3%        |
| 13 Présidence de la République   | 72,5    | 66,2    | 70,7          | -4,5       | 4,5            | 6,3%        |
| 39 Min. de l'Énergie et de l'Hydraulique   | 55,9    | 58,9    | 54,6          | 4,3        | 4,3            | 7,9%        |
| 44 Min. des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande                   | 54,6    | 78,1    | 53,2          | 24,9       | 24,9           | 46,7%       |
| 12 Parlement   | 28,9    | 27,6    | 28,2          | -0,7       | 0,7            | 2,3%        |
| 41 Min. de l'Agriculture et de l'Élevage   | 27,8    | 21,6    | 27,1          | -5,5       | 5,5            | 20,2%       |
| 62 Min. de l'Enseignement Supérieur  | 27,5    | 26,4    | 26,8          | -0,4       | 0,4            | 1,6%        |
| 99 Charges Communes hors provisions  | 26,5    | 23,9    | 25,9          | -2,0       | 2,0            | 7,7%        |
| 68 Min. de l'Ensei. technique, professionnel, de la formation qualifiante et de l'Emploi | 25,0    | 21,3    | 24,3          | -3,0       | 3,0            | 12,4%       |
| 52 Min. de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'intégration       | 23,1    | 10,4    | 22,5          | -12,1      | 12,1           | 52,6%       |
| 31 Min. des Affaires Étrangères et de la Coopération                                     | 21,7    | 19,1    | 21,1          | -2,0       | 2,0            | 9,4%        |
| 49 Min. des Postes, des Télécom. et des nouvelles technologies de la communication       | 17,1    | 12,7    | 16,7          | -4,0       | 4,0            | 23,4%       |
| 32 Min. de la Justice et des Droits Humains  | 16,5    | 14,3    | 16,1          | -1,8       | 1,8            | 10,7%       |
| 37 Min. de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat                               | 15,3    | 16,4    | 14,9          | 1,5        | 1,5            | 9,6%        |
| 47 Min. des Affaires Foncières et du Domaine Public                                      | 14,9    | 24,5    | 14,6          | 9,9        | 9,9            | 66,5%       |
| Autres Ministères et Institutions  | 121,1   | 97,1    | 118,1         | -21,0      | 21,0           | 17,4%       |
| Dépense allouée  | 1 104,5 | 1 077,7 | 1 077,7       | 0,0        | 201,6          |             |
| Imprévus   | 2,5     | 26,6    |               |            |                |             |
| Dépense totale   | 1 107,0 | 1 104,3 |               |            |                |             |
| Variation globale (PI-1)   |         |         |               | 0,2%       |                |             |
| Décomposition de la variation (PI-2)   |         |         |               | 18,7%      |                |             |
| Affectation proportionnelle des imprévus budgétés  |         |         |               | 2,4%       |                |             |

**Tableau 16 Données pour l'exercice 2011**

| Chapitre administratif ou fonctionnel  | prévu   | réalisé | budget ajusté | différence | valeur absolue | pourcentage |
|--|---------|---------|---------------|------------|----------------|-------------|
| 43 Min. de l'Équipement et des Travaux Publics                                       | 229,1   | 312,0   | 236,8         | 75,3       | 75,3           | 31,8%       |
| 34 Min. de l'Intérieur et de la Décentralisation                                     | 131,5   | 149,5   | 135,9         | 13,6       | 13,6           | 10,0%       |
| 21 Min. à la Présidence chargé de la Défense Nationale                               | 106,6   | 148,3   | 110,2         | 38,1       | 38,1           | 34,6%       |
| 71 Min. de la Santé et de la Population  | 98,2    | 78,8    | 101,5         | -22,7      | 22,7           | 22,4%       |
| 61 Min. de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation               | 95,1    | 85,8    | 98,2          | -12,5      | 12,5           | 12,7%       |
| 13 Présidence de la République   | 91,0    | 106,2   | 94,1          | 12,2       | 12,2           | 13,0%       |
| 44 Min. des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande               | 88,8    | 70,4    | 91,8          | -21,4      | 21,4           | 23,3%       |
| 39 Min. de l'Énergie et de l'Hydraulique   | 65,2    | 68,4    | 67,4          | 1,0        | 1,0            | 1,5%        |
| 53 Min. des Finances, du Budget et du Portefeuille Public                            | 57,4    | 73,0    | 59,4          | 13,6       | 13,6           | 23,0%       |
| 41 Min. de l'Agriculture et de l'Élevage   | 47,2    | 37,7    | 48,8          | -11,1      | 11,1           | 22,7%       |
| 62 Min. de l'Enseignement Supérieur  | 32,8    | 38,1    | 33,9          | 4,2        | 4,2            | 12,4%       |
| 68 Min. de l'Enseig. Technique, Professionnel, de la Formation Qualifiante et Emploi | 31,7    | 24,5    | 32,7          | -8,2       | 8,2            | 25,2%       |
| 37 Min. de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat                           | 30,1    | 21,6    | 31,1          | -9,5       | 9,5            | 30,6%       |
| 12 Parlement   | 29,5    | 28,3    | 30,5          | -2,2       | 2,2            | 7,2%        |
| 45 Min. du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé              | 25,6    | 7,5     | 26,4          | -18,9      | 18,9           | 74,1%       |
| 31 Min. des Affaires Étrangères et de la Coopération                                 | 22,3    | 20,6    | 23,0          | -2,4       | 2,4            | 10,8%       |
| 52 Min. de l'Économie, du Plan, Aménagement du Territoire et de l'intégration        | 21,9    | 18,2    | 22,7          | -4,4       | 4,4            | 20,2%       |
| 99 Charges communes  | 21,8    | 20,6    | 22,5          | -1,9       | 1,9            | 8,6%        |
| 49 Min. des Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies de la Communication | 18,6    | 19,5    | 19,3          | 0,2        | 0,2            | 1,0%        |
| 32 Garde des Sceaux, Min. de la Justice et des Droits Humains                        | 17,6    | 16,9    | 18,2          | -1,3       | 1,3            | 7,4%        |
| Autres Ministères et Institutions  | 152,5   | 115,9   | 157,6         | -41,7      | 41,7           | 27,3%       |
| Dépense allouée  | 1 414,4 | 1 461,8 | 1 461,8       | 0,0        | 316,4          |             |
| Imprévus   | 15,0    | 33,2    |               |            |                |             |
| Dépense totale   | 1 429,4 | 1 495,0 |               |            |                |             |
| Variation globale (PI-1)   |         |         |               | 4,6%       |                |             |
| Décomposition de la variation (PI-2)   |         |         |               | 21,6%      |                |             |
| Affectation proportionnelle des imprévus budgétés                                    |         |         |               | 2,3%       |                |             |

**Tableau 17 Données pour l'exercice 2012**

| Chapitre administratif ou fonctionnel  | prévu   | réalisé | budget ajusté | différence | valeur absolue | pourcentage |
|--|---------|---------|---------------|------------|----------------|-------------|
| 34 Min. de l'Intérieur et de la Décentralisation                                     | 192,8   | 294,3   | 241,5         | 52,8       | 52,8           | 21,9%       |
| 71 Min. de la Santé et de la Population  | 186,7   | 136,9   | 233,9         | -97,0      | 97,0           | 41,5%       |
| 21 Min. à la Présidence chargé de la Défense Nationale                               | 165,5   | 192,9   | 207,3         | -14,3      | 14,3           | 6,9%        |
| 43 Min. de l'Équipement et des Travaux Publics                                       | 144,1   | 281,8   | 180,5         | 101,4      | 101,4          | 56,2%       |
| 39 Min. de l'Énergie et de l'Hydraulique   | 124,8   | 228,4   | 156,4         | 72,0       | 72,0           | 46,1%       |
| 61 Min. de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation               | 120,5   | 119,0   | 150,9         | -31,8      | 31,8           | 21,1%       |
| 53 Min. des Finances, Budget et Portefeuille Public                                  | 98,3    | 168,3   | 123,1         | 45,3       | 45,3           | 36,8%       |
| 44 Min. des Transports, de l'Aviation Civile et de la Marine Marchande               | 91,4    | 115,1   | 114,4         | 0,7        | 0,7            | 0,6%        |
| 13 Présidence de la République   | 84,5    | 91,1    | 105,8         | -14,7      | 14,7           | 13,9%       |
| 52 Min. de l'Économie, du Plan, Aménagement du Territoire et de l'intégration        | 47,1    | 37,6    | 58,9          | -21,4      | 21,4           | 36,3%       |
| 64 Min. des Sports et de l'Éducation Physique  | 46,6    | 22,2    | 58,4          | -36,2      | 36,2           | 61,9%       |
| 41 Min. de l'Agriculture et de l'Élevage   | 44,1    | 34,6    | 55,3          | -20,7      | 20,7           | 37,4%       |
| 62 Min. de l'Enseignement Supérieur  | 39,2    | 41,4    | 49,1          | -7,8       | 7,8            | 15,8%       |
| 68 Min. de l'Enseig. Technique, Professionnel, de la Formation Qualifiante et Emploi | 33,9    | 29,5    | 42,4          | -12,9      | 12,9           | 30,5%       |
| 12 Parlement   | 33,8    | 37,8    | 42,4          | -4,6       | 4,6            | 13,5%       |
| 42 Min. du Développement Durable, de l'Économie Forestière et de l'Environnement     | 31,6    | 16,4    | 39,5          | -23,2      | 23,2           | 73,4%       |
| 37 Min. de la Construction, de l'Urban. et Habitat                                   | 29,1    | 44,6    | 36,4          | 8,3        | 8,3            | 28,5%       |
| 31 Min. des Affaires Étrangères et de la Coopération                                 | 28,9    | 27,2    | 36,2          | -9,0       | 9,0            | 31,1%       |
| 99 Charges communes  | 22,6    | 24,8    | 28,3          | -3,5       | 3,5            | 15,5%       |
| 73 Min. des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité           | 16,7    | 11,0    | 20,9          | -9,9       | 9,9            | 59,3%       |
| Autres Ministères et Institutions  | 154,0   | 219,5   | 192,9         | 26,6       | 26,6           | 17,2%       |
| Dépense allouée  | 1 736,2 | 2 174,3 | 2 174,3       | 0,0        | 613,9          |             |
| Imprévus   | 17,0    | 87,4    |               |            |                |             |
| Dépense totale   | 1 753,2 | 2 261,8 |               |            |                |             |
| Variation globale (PI-1)   |         |         |               | 29,0%      |                |             |
| Décomposition de la variation (PI-2)   |         |         |               | 28,2%      |                |             |
| Affectation proportionnelle des imprévus budgétés                                    |         |         |               | 5,0%       |                |             |

**Tableau 20 - Matrice de résultats**

| Exercice  | pour PI-1                     | pour PI-2 (i)                 | pour PI-2 (ii)                           |      |
|---|-------------------------------|-------------------------------|--|------|
|   | Variation totale des dépenses | Décomposition de la variation | Affectation proportionnelle des imprévus |      |
| Exercice 1 =2010                                    | 0,2%                          | 18,7%                         | 3,2%                                     |      |
| Exercice 2 =2011                                    | 4,6%                          | 21,6%                         |  |      |
| Exercice 3 =2012                                    | 29,0%                         | 28,2%                         |  |      |
|   |                               |                               | Indica.                                  | Comp |
| <b>Note pour l'indicateur PI-1 :</b>                |                               |                               | <b>C</b>                                 |      |
| <b>Note pour l'indicateur PI-2 :</b>                |                               |                               | <b>D+</b>                                |      |
| Note pour la composante (i) de l'indicateur PI-2 :  |                               |                               |  | D    |
| Note pour la composante (ii) de l'indicateur PI-2 : |                               |                               |  | B    |



## Annexe 2 : Tableau résumé des notes et justifications

(L'indication NN signifie Non noté, l'indication NA signifie que la notation ne s'applique pas)

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</b>   | <b>B</b>  | <b>C</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| (i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget                | B         | C         | L'écart des dépenses effectives (ordonnancements) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale a représenté respectivement 0,2% ; 4,6% et 29,0% pour les années 2010 à 2012.  |
| <b>PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé</b>   | <b>D</b>  | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b><br><b>La comparaison des notes 2006 et 2013 n'est pas significative car la méthode de notation a changé.</b>   |
| (i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels. | D         | D         | La décomposition de la variation a été respectivement de 18,7%, 21,6% et 28,2 % respectivement pour 2010 à 2012.   |
| ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.                    |           | B         | Pour les trois années 2010 à 2012 les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont représenté en moyenne 3,2 % des dépenses totales.  |
| <b>PI-3. Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé</b>   | <b>A</b>  | <b>A</b>  | <b>Méthode de notation M1</b><br><b>Pour 2006 la mesure de l'indicateur avec la nouvelle méthode aurait aussi été A.</b>   |
| (i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.                             | A         | A         | Les taux de réalisation ont été de 84,2% ; 102,1% et 97,0% respectivement en 2010, 2011 et 2012.<br>La note A ne reflète cependant pas la fragilité des prévisions essentiellement déterminées par celles des recettes pétrolières, elles-mêmes peu maîtrisées et fortement dépendantes des fluctuations des prix des marchés pétroliers   |
| <b>PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses</b>   | <b>D+</b> | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| (i) : stock d'arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock   | D         | D         | Le stock a été réduit depuis 2006, mais reste important à fin septembre 2013. A cette date, il représente au moins 21,7% des dépenses primaires.   |
| (ii) : Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses                                      | B         | D         | Il n'existe pas de système pour le suivi exhaustif des arriérés de paiements. Les arriérés peuvent être sous-estimés en fin d'exercice du fait de la pratique de report sur l'exercice suivant de dépenses exécutées sur l'exercice courant. La gestion des arriérés de l'exercice courant est transférée à la CCA en fin d'exercice.<br>En 2006, les évaluateurs avaient accordé la note B à cet indicateur en considérant que les données « sont générées chaque année, mais de manière incomplète |



| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
|  |           |           | <i>essentiellement pour les mandats non payés en fin d'année, mais, dans l'état satisfaisant actuel de la trésorerie, le montant de ceux-ci est sans doute limité</i> ». Notre approche est différente, car 1) les mandats non payés en fin d'année concernent toutes les catégories de dépenses et 2) le fait que le budget dégage des excédents budgétaires ne signifie pas pour autant que l'absence de problèmes de trésorerie.  |
| <b>PI-5. Classification du budget</b>  | <b>C</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| (i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.            | C         | D         | La nomenclature budgétaire comprend les classifications administrative, économique et fonctionnelle conformes aux normes COFOG ; mais seules les classifications économique et administrative sont utilisées pour la préparation du budget. Pour l'exécution du budget, les données ne sont disponibles qu'à des niveaux très agrégés.<br>L'évaluation 2006 a attribué la note C en analysant les classifications disponibles, mais par leur utilisation tant au niveau de la préparation que du suivi de l'exécution du budget. Or la note C suppose que "la préparation <b>et</b> l'exécution" soient présentées selon les deux classifications (administrative et économique). Il n'est donc pas certain que la situation 2013 soit en recul par rapport à 2006.    |
| <b>PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</b>   | <b>B</b>  | <b>C</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| (i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.            | B         | C         | Quatre parmi les neuf catégories d'informations de l'indicateur sont mises à la disposition du Parlement.  |
| <b>PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale</b>   | <b>C+</b> | <b>C+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| (i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires. | C         | C         | Aucun document accompagnant le projet de budget ou de loi de règlement ne contient des données sur les recettes et dépenses des entités administratives autonomes hors collectivités territoriales. Les données les concernant ne sont pas produites.<br>Ces dépenses sont constituées pour la majeure partie des transferts et subventions qui leur sont accordés par le budget de l'Etat.<br>En 2012, la part de ces transferts et subventions dans les dépenses hors dette et hors projets financés sur ressources extérieures a été de 8,2 % en prévision et 5,6% en réalisation.<br>Les dépenses non rapportées de l'administration centrale représentent donc entre 5 et 10% des dépenses de l'Etat (hors dette et projets financés sur ressources extérieures). |
| (ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires          | A         | B         | Les projets financés sur ressources extérieures sont en quasi-totalité inscrits au budget de l'Etat. Le suivi de l'exécution est assuré, pour ce qui concerne les prêts, de manière exhaustive par les services du ministère du plan, et par la Caisse congolaise d'amortissement. Pour les dons, le   |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
|   |           |           | suivi est aussi assuré par le ministère du plan, mais de manière non exhaustive. Les projets non suivis représentent moins de 50% des montants de dons projets prévus pour l'année 2012.  |
| <b>PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales</b>   | <b>D</b>  | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M2</b>   |
| (i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.            | D         | B         | Bien que complexes, les règles d'affectation des ressources fiscales aux administrations décentralisées sont bien définies par le Code des impôts.<br>Les pratiques pour la répartition des parts fixes de subventions de l'Etat ne changent pas et sont connues par les administrations décentralisées.<br>Des montants supplémentaires à la part fixe sont accordés aux communes et aux départements sans règles de répartition bien établies. Ces montants supplémentaires représentent toutefois moins de 50% des affectations. |
| (ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations.                    | D         | D         | Il n'existe pas de procédures formelles de communication sur les prévisions des ressources qui seront affectées aux collectivités locales. Avant le début de l'exercice budgétaire, celles-ci ne disposent ni de données fiables sur les transferts qui leur seront accordés, ni des estimations de recouvrement de recettes fiscales qui seront réalisées pour leur compte par l'administration fiscale.   |
| (iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles                   | D         | D         | Les données budgétaires des collectivités locales ne font l'objet ni d'une centralisation, ni d'une consolidation par les administrations centrales (ministère en charge des collectivités locales et ministère en charge des finances).  |
| <b>PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public.</b>                                 | <b>D</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques. | D         | D         | Il n'existe aucune procédure de centralisation et de consolidation des comptes des établissements publics (EPIC et EPA). Le ministère des finances ne produit pas de rapport annuel d'analyse des situations financières des établissements publics.  |
| ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.                  | D         | D         | Comme pour les entreprises, il n'y a pas de centralisation et de consolidation des comptes financiers des collectivités locales. Ni le ministère des finances, ni le ministère en charge des collectivités locales ne produisent des rapports sur la situation financière des administrations décentralisées.   |
| <b>PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires</b>  | <b>D</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis  | D         | D         | Les très faibles capacités de diffusion alliées aux craintes de la prise de responsabilité en matière de diffusion chez de nombreux cadres font que la plupart des données et   |

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
|  |           |           | informations budgétaires ne sont pas accessibles au public.   |
| <b>PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</b>   | <b>D+</b> | <b>C</b>  | <b>Méthode de notation M2</b>   |
| i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier  | D         | D         | Il n'existe pas de calendrier budgétaire fixe (valable pour plusieurs exercices). Le calendrier de préparation budgétaire de 2013 a été arrêté par le ministre des finances en mars 2013. Il n'a pas été respecté   |
| ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autres documents) | C         | D         | Le comité CPCMB prépare des cadrages macro-économiques et budgétaires et détermine des plafonds stratégiques. Ceux-ci n'ont pas été arrêtés par le Conseil des ministres en 2013 et n'ont pas été notifiés aux ministères sectoriels avant la préparation par ces derniers de leur avant-projet de budget.  |
| iii) approbation du budget par les autorités législatives (trois dernières années)   | C         | A         | Les lois de finances des trois dernières années et celle de 2014 ont été votées avant le début de l'exercice  |
| <b>PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques</b>   | <b>D+</b> | <b>C+</b> | <b>Méthode de notation M2</b>   |
| i) Prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.  | D         | C         | Les projets de budget s'inscrivent dans des perspectives pluriannuelles. Leur préparation s'effectue à partir de cadrages macroéconomique et budgétaire triennaux. Mais les budgets ne déclinent pas les prévisions de dépenses selon toutes les classifications (ce qui aurait valu la note B pour cette composante).  |
| ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette   | B         | A         | La Caisse Congolaise d'Amortissement établit chaque année un rapport sur la soutenabilité de la dette et un rapport sur la stratégie d'endettement  |
| iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement   | D         | C         | Tous les ministères actualisent chaque année leurs documents de stratégie sectorielle et de CDMT triennal glissant. Les budgets préparés ne cadrent pas avec ces CDMT en raison des insuffisances dans la fixation des cadres budgétaires à moyen terme et des plafonds de dépenses par secteur, ainsi que dans l'harmonisation du processus de préparation des CDMT avec celui du Programme d'Investissements Publics. |
| iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme   | D         | D         | Le processus de préparation du budget basé sur les CDMT intègre les dépenses d'investissements et de fonctionnement. Mais la finalisation du processus est encore marquée par des procédures de choix d'investissement déconnectées des cadrages établis. Il n'y a pas ou peu d'évaluation des charges récurrentes.   |
| <b>Indicateur PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables</b>  | <b>C+</b> | <b>B</b>  | <b>Méthode de notation M2</b><br><b>Remarque : Pour 2006 les notes B, B et C pour les composantes conduisent à la note B pour l'indicateur. La note C+ était erronée.</b>   |
| i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.  | B         | C         | Le CGI comporte de nombreuses dispositions insuffisamment claires ou dont l'application est très compliquée, y compris pour des catégories d'impôt important. Cette situation, ajoutée à l'insuffisance des capacités de la DGID, fait que dans la pratique, ses agents   |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
|   |           |           | <p>tout comme certaines autres administrations, disposent de pouvoirs discrétionnaires substantiels.</p> <p>Le code général des douanes est suffisamment clair, mais son application est, dans certains cas, contrainte par l'application de conventions ou de dispositions de certaines lois. Ce qui confère à l'administration des pouvoirs discrétionnaires, notamment pour les exonérations fiscales.</p> <p>Remarque : la dégradation de la note par rapport à 2006 n'est pas significative, car l'évaluation 2006 n'a pas examiné toutes les questions couvertes par cette composante.</p>  |
| ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes         | B         | <b>B</b>  | <p>La direction générale des impôts ne dispose pas de site web pour diffuser les informations sur les obligations fiscales. Elle continue toutefois à organiser l'information des contribuables à travers la publication de notes ou l'organisation de réunions périodiques avec leurs organisations. Elle collabore par ailleurs avec une organisation qui met en ligne les textes législatifs et réglementaires actualisés et qui publie un recueil contenant le CGI actualisé ainsi que divers autres textes.</p> <p>La direction générale des douanes dispose d'un site Web fonctionnel, contenant des informations à jour sur les obligations des contribuables.</p> |
| iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière                        | C         | <b>B</b>  | <p>Les mécanismes de recours sont prévus par les textes, connus des contribuables et sont en place. Toutefois, leur efficacité n'est pas encore évaluée.</p> <p>L'évaluation de 2006 n'était pas correctement fondée. La comparaison par rapport à la note C n'est donc pas significative.</p>  |
| <b>Indicateur PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane</b> | <b>D+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M2</b>   |
| i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.   | C         | <b>C</b>  | <p>Le numéro d'immatriculation des contribuables (NIU) est institué depuis 2004. La généralisation de son utilisation par toutes les DG du ministère des Finances est récente. Les protocoles d'échanges d'information entre ces services sont en cours d'élaboration.</p> <p>La gestion du NIU nécessite des améliorations pour étendre son attribution au moins au niveau des chefs-lieux de département et pour éviter la multiplicité de doublons. La DGID organise des contrôles ponctuels sur l'utilisation du NIU.</p>   |
| ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale                          | D         | <b>D</b>  | <p>L'évaluation de l'efficacité des sanctions pour non-respect des obligations d'utilisation du NIU est prématurée (la mise en application du système est récente).</p> <p>Les systèmes de sanctions prévus par les textes (CGI et CGD) pour non-respect des obligations en matière de déclaration nécessitent une révision significative pour une meilleure efficacité et pour dissuader effectivement les fraudes.</p>  |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal   | C         | C         | Des programmes annuels de contrôle sont préparés (au moins pour la DGID) sur la base de critères d'évaluation des risques préétablis. Ils ne couvrent pas l'ensemble du territoire et/ou des contribuables. Les rapports sur l'exécution des programmes de vérification ne sont pas disponibles  |
| <b>Indicateur PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières</b>   | <b>A</b>  | <b>NN</b> | <b>Méthode de notation M1</b><br><b>La note A attribuée en 2006 n'était pas justifiée</b>  |
| i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires). | A         | NN        | Nous n'avons pas disposé des données sur les montants d'arriérés et leurs recouvrements. Mais des indications nous ont été fournies pour établir :<br>- que les arriérés d'exercices antérieurs sont difficilement recouvrables,<br>- que l'accumulation de nouveaux arriérés se réduit grâce à des dispositions prises par les services des administrations fiscale et douanière,<br><br>Remarque : la note A de 2006 n'était pas bien fondée.  |
| ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière   | A         | NN        | Selon les services du MEFPPPI, les recettes fiscales et douanières recouvrées sont reversées au jour le jour au compte unique du Trésor (CUT) à la BEAC. Les recettes de la fiscalité pétrolière sont reversées sur ce même compte dans un délai qui aurait été réduit de 45 à 30 jours. Ces délais sont ceux sur lesquels se sont engagés en 2012 les autorités vis-à-vis du FMI. Une mission du FMI de 2013 a estimé que ces délais sont respectés, mais sans en obtenir la preuve formelle (balances comptables en particulier). Nous n'avons pas non plus obtenu de document attestant le respect de ces délais et déterminer si la note pour cette composante correspond à C ou à D.<br><br>Remarque : la note A de 2006 n'était pas bien fondée. |
| iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor  | A         | D         | Les difficultés résultant de l'insuffisance des organisations comptables et des insuffisances des systèmes informatiques engendrent des retards dans l'établissement des situations et des écarts entre les déclarations des ordonnateurs et celle des comptables. Les états de rapprochement ne sont pas faits, y compris en fin d'exercice.<br><br>Remarque : la note A de 2006 n'était pas bien fondée.   |
| <b>Indicateur PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</b>  | <b>D</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.   | D         | D         | Le ministère des Finances ne dispose pas encore d'une organisation (cadre institutionnel et procédures) pour une gestion prévisionnelle de la trésorerie. Le suivi des flux de trésorerie ne se fait pas de manière organisée.   |
| ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses  | D         | D         | Les dispositifs de régulation budgétaire sont rudimentaires. Les ministères sectoriels ne sont pas suffisamment informés à l'avance des montants des crédits ouverts.  |
| iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires,   | D         | D         | Des décisions de dépenses en dépassement des crédits autorisés sont prises de manière fréquente par les autorités.   |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA.                     |           |           | Ces décisions, non formalisées par des textes réglementaires, constituent des ajustements budgétaires, car elles s'imposent au Contrôle financier qui vise les engagements en connaissance de cause. Ces dépassements ne relèvent pas d'une insuffisance de l'organisation des fonctions de contrôle (insuffisance traitée au niveau de l'indicateur PI-20).<br>Les dépenses en dépassement de crédit sont importantes (peuvent représenter plus de 30%) et touchent toutes les catégories de dépenses à crédits limitatifs à l'exception des salaires.<br>La Cour des comptes en fait état dans ses rapports annuels et demande des éclaircissements et compléments d'information. |
| <b>Indicateur PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</b>                  | <b>B+</b> | <b>B</b>  | <b>Méthode de notation M2</b><br><br><b>La note B+ de 2006 ne correspond pas à ce qui avait été décrit par les évaluateurs. C'est la note B qui aurait dû être attribuée.</b>   |
| i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.                   | B         | A         | Le suivi des dettes intérieures et extérieures est assuré de manière exhaustive, fiable et transparente par la CCA<br>La note pour 2006 aurait dû être A  |
| ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale                           | B         | D         | Le Trésor ne dispose pas de capacités pour connaître et consolider les disponibilités détenues par toutes les administrations et entités publiques à caractère administratif.<br>La note pour 2006 aurait dû être D   |
| iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.                                       | A         | A         | La loi de finances fixe les plafonds d'emprunts dans sa partie relative aux équilibres financiers.<br>Les emprunts sont contractés pour les projets conformément à la prévision de la loi de finances, et dans les conditions prévues par celle-ci.<br>Seul le ministre des Finances est habilité à contracter des engagements dans les conditions prévues par la loi de finances et dans le respect des engagements internationaux du Gouvernement. Cette règle est respectée.<br>L'Etat n'accorde pas d'aval ou de garantie depuis plusieurs années.  |
| <b>Indicateur PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie</b>                                      | <b>C+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b><br>Remarque : la note C+ n'est pas cohérente avec les commentaires du rapport de l'évaluation 2006. Elle correspondait plutôt à D+  |
| i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif | A         | D         | Les systèmes informatiques de la Fonction publique et de la Solde sont anciens. Leur remplacement prévu depuis 2005 n'est pas encore fait.<br>Il n'y a pas de liens directs entre le fichier de personnel (Fonction publique) et celui de la Solde (états de paie).<br>Il n'existe pas de procédures formelles et bien établies visant à vérifier périodiquement (au moins tous les six mois) la cohérence entre les contenus des deux fichiers.<br>Remarque : La note A de 2006 n'est pas justifiée. La situation décrite correspondait plutôt à D   |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.   | B         | D         | Le traitement des dossiers de modifications de la situation des agents de l'Etat pour leur prise en compte dans le fichier solde se fait avec beaucoup de retards en raison de l'ancienneté des systèmes informatiques, des échanges d'informations manuels ou par courrier, du non-respect des règles de transmission.<br>Les délais courant entre les décisions de recrutement des nouveaux agents et leur prise en charge effective dans le fichier solde varient entre quatre et huit mois. Les délais de traitement des modifications des situations des agents en place (avancements statutaires, départ à la retraite, etc.) peuvent dépasser les trois mois.<br>L'ancienneté des systèmes d'information limite les possibilités d'améliorer les délais. |
| iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.   | A         | D         | L'ancienneté des systèmes d'information limite aussi les capacités de contrôle automatiques.<br>Les contrôles existants sont peu efficaces<br>La migration des systèmes vers l'application HR-payroll qui a prévu des dispositifs performants de contrôle prend beaucoup de retard.<br>Remarque : la note A de 2006 n'est pas justifiée. La situation décrite correspondait plutôt à D  |
| iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes. | C         | C         | Des vérifications partielles, du type opération billettage, ont été effectuées en 2010 et 2012  |
| <b>Indicateur PI-19 : Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics</b>              | <b>D+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M2</b><br>La note 2013 n'est pas comparable à celle de 2006 (changement de méthode de mesure de l'indicateur). Mais la situation a été significativement améliorée grâce aux textes de 2009, même s'ils ne sont pas encore totalement appliqués.   |
| i) Preuve de transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire                                       | -         | B         | Cinq des six conditions sont remplies.  |
| ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence  | -         | D         | L'information sur les marchés passés de gré à gré n'est pas accessible.   |
| iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportuns.                                  | -         | D         | Les appels d'offres ouverts sont publiés, mais pas les adjudications. Il n'y a pas encore de publications statistiques sur les passations de marchés publics  |
| iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.              | -         | D         | Le système remplit cinq des sept critères, mais il ne remplit pas un des deux critères exigibles.   |
| <b>Indicateur PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</b>   | <b>D+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.  | D         | D         | Une grande partie des dépenses du budget échappe au contrôle a priori de l'engagement en raison du recours excessif aux procédures exceptionnelles.   |

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|--|-----------|-----------|--|
| ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.   | C         | C         | Les autres règles sont définies clairement, mais sont inapplicables pour certaines d'entre elles ou insuffisamment documentées.  |
| iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions  | D         | D         | Les règles ne sont pas systématiquement observées, les dépenses en dépassement de crédits autorisés sont importantes.  |
| <b>Indicateur PI-21 : Efficacité du système de vérification interne</b>  | <b>D</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| i) Couverture et qualité de la vérification interne.   | D         | D         | Il n'y a pas de coordination entre les institutions de contrôle interne (IGE et IGF) et entre celles-ci et la Cour des comptes.<br>Les missions effectuées couvrent chaque année peu d'institutions et consistent généralement, voire exclusivement, en des missions d'audit financier et comptable. Il y a peu de préoccupations relatives aux aspects organisationnels et systémiques.   |
| ii) Fréquence et diffusion des rapports.   | D         | D         | Les rapports de vérification, quand ils existent, ne sont pas diffusés aux institutions vérifiées ou échangés entre les institutions de contrôle.<br>La Cour des comptes ne reçoit aucun rapport de l'IGE ou de l'IGF  |
| iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.                              | D         | D         | Il n'y a pas d'organisation ou de procédures établies relatives au suivi des recommandations.  |
| <b>Indicateur PI-22 : Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes</b>                                 | <b>D+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M2</b><br><b>La note 2006 correspondait à D si l'on se réfère aux constats de l'évaluation 2006.</b>  |
| i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires   | C         | D         | Les balances du Trésor ne sont pas accessibles.<br>Le rapprochement comptable avec les comptes du Trésor ouverts à la Banque centrale se fait au jour le jour.<br>Il existe des comptes détenus par certaines administrations ou régies, ouverts auprès de banques commerciales. Ces comptes ne sont pas tous connus par le Trésor.<br>Les moyens dont dispose le Trésor ne lui permettent pas d'assurer les rapprochements avec les situations bancaires pour tous les comptes de son réseau. |
| ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.   | D         | C         | Les recours fréquents, et de montants significatifs, aux procédures de dépenses sans engagement ou sans ordonnancement préalables conduisent à des soldes importants au niveau des comptes d'imputation provisoire.<br>Tous ces comptes ne sont soldés qu'après la fin de l'exercice, juste après la fin de la période complémentaire, pour la préparation du CGAF et du projet de loi de règlement. De nombreux soldes sont reportés sur l'exercice suivant à cette occasion.                 |
| <b>Indicateur PI-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires</b> | <b>D</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement                                 | D         | D         | Il n'y a pas de centralisation de données sur les ressources effectivement affectées aux unités de prestations de services de base pour les secteurs de l'Éducation et de la   |



| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|---|-----------|-----------|---|
| perçues par la plupart des unités de prestation de services de première ligne, par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités |           |           | Santé.<br>Au cours des trois dernières années (2010 à 2012) il n'y a pas eu d'enquêtes spécifiques du type PETS ( <i>Public Expenditure Tracking Survey</i> ) sur ces deux secteurs   |
| <b>Indicateur PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</b>   | <b>C+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires  | B         | C         | Les systèmes d'information (SIDERE..) ne produisent pas d'informations complètes et fiables sur l'exécution du budget.<br>La DGB produit, mais de façon irrégulière, des statistiques trimestrielles sur l'exécution du budget, élaborées à partir de sources comptables et extracomptables. Les données ne sont pas détaillées selon les prévisions de la loi de finances. Les comparaisons ne peuvent se faire qu'à un niveau agrégé par ministère, toutes catégories économiques confondues. Les données ne sont pas disponibles au stade de l'engagement. |
| ii) Emission dans les délais des rapports   | C         | D         | Les statistiques produites en cours d'années par la DGB (exécution du budget), la CCA (statistiques mensuelles sur le service de la dette) et Direction des études et de la prévision (TOFE mensuel) ne font l'objet d'aucune diffusion.  |
| iii) Qualité de l'information.  | B         | C         | Des préoccupations sur la qualité des informations produites existent, mais ne remettent cependant pas en cause leur utilité. Ces informations sont utilisées pour les rapports internes et pour les rapports transmis au Parlement.  |
| <b>Indicateur PI-25 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels</b>  | <b>D+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) État complet des états financiers  | C         | D         | Le projet de loi de règlement est accompagné de situations statistiques sur les recettes et dépenses, assimilées à des comptes administratifs.<br>Les comptes financiers (balances comptables consolidées) n'ont pas accompagné le projet de loi de règlement de 2012.  |
| ii) Soumission dans les délais des états financiers   | D         | B         | Les états financiers qui ont servi à l'élaboration du rapport annuel sur l'exécution du budget 2012 et pour la Déclaration générale de conformité entre le compte administratif et le compte de gestion ont été transmis à la Cour des comptes le 9 juillet 2013, soit un peu plus de six mois après la fin de l'exercice.  |
| iii) Les normes comptables utilisées.   | B         | D         | Le plan comptable utilisé est adapté du plan UDEAC 1974, et est trop ancien pour être conforme aux normes IPSAS actualisées.<br>Les états financiers de synthèse présentés dans les rapports annuels de la Cour de comptes et dans les annexes des lois de règlement varient d'une année à l'autre.   |

| Indicateur et composantes   | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006   |
|---|-----------|-----------|--|
| <b>Indicateur PI-26 : Etendue, nature et suivi de la vérification externe</b>   | <b>D</b>  | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)   | D         | D         | Peu de vérifications sont faites par la Cour des comptes (moins de 50 % du total des dépenses) parce qu'elle ne dispose pas de capacités suffisantes et parce que les organismes publics (collectivités et établissements publics autonomes) ne sont pas suffisamment encadrés.                                  |
| ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement  | D         | C         | Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2012 a été présenté au Parlement en octobre 2013.  |
| iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.   | D         | A         | Les recommandations faites par la Cour des Comptes au ministère des Finances font l'objet de réponses formelles. Le ministère des Finances met en œuvre des mesures pour corriger les insuffisances observées.   |
| <b>Indicateur PI-27 : Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</b>   | <b>D+</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| i) Portée de l'examen par le Parlement  | B         | A         | Les rapports produits par chacune des commissions des deux chambres parlementaires montrent que les questions relatives aux perspectives économiques et budgétaires pluriannuelles, aux équilibres financiers et aux politiques budgétaires sont traitées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. |
| ii) Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.  | B         | A         | Les règles pour l'examen des projets de loi de finances sont définies par le règlement intérieur de chacune des deux chambres. Elles sont respectées.  |
| iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes). | B         | A         | Pour le dépôt au Parlement du projet de budget 2014, le Gouvernement a respecté la date limite imposée par la Constitution. Le Parlement a disposé de plus de deux mois pour l'examen du projet de budget.   |
| iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement  | D         | D         | Les règles de modification des crédits approuvés par la loi de finances sont bien établies, mais non respectées. Les dépenses exécutées en dépassement de crédits autorisés sont relativement importantes.   |
| <b>Indicateur PI-28 : Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif</b>   | <b>NN</b> | <b>D+</b> | <b>Méthode de notation M1</b>  |
| i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).   | NN        | A         | Les lois de règlement relatives aux exercices 2009 à 2011 ont été votées en décembre 2012, dans un délai n'excédant pas les trois mois après leur dépôt. Le projet de loi de règlement de l'exercice 2012 a été déposé en octobre 2013 et voté en décembre 2013.   |
| ii) Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions  | NN        | D         | Les commissions parlementaires s'appuient essentiellement sur le rapport de la Cour des comptes et l'audition des représentants des ministères pour l'examen des projets de loi de règlement. Elles ne disposent pas encore de l'expérience nécessaire   |

| Indicateur et composantes  | Note 2006 | Note 2013 | Explication Résumée<br>Et comparaison par rapport à 2006  |
|--|-----------|-----------|---|
|  |           |           | pour conduire des audits approfondies.  |
| iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif   | NN        | C         | Les commissions parlementaires font des recommandations, mais il n'existe pas de preuve de leur mise en œuvre   |
| <b>Indicateur D-1 : Prévisibilité de l'appui budgétaire direct</b>   | <b>A</b>  | <b>NN</b> | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente). | A         | NN        | L'indicateur ne s'applique pas à la situation actuelle. Le Congo ne bénéficie d'aucun appui budgétaire direct   |
| ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)  | A         | NN        | .   |
| <b>Indicateur D-2 : Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents</b>  | <b>A</b>  | <b>B+</b> | <b>Méthode de notation M1</b><br><b>La note A de 2006 est surévaluée</b>  |
| i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets  | A         | A         | Le nombre de partenaires techniques et financiers qui financent des projets d'investissement (dons ou prêts) est réduit. Ces projets sont suivis de manière exhaustive par le ministère en charge du plan et inscrits en totalité dans le projet de budget, selon la nomenclature utilisée pour les projets financés sur ressources propres.<br>La note A ne correspond pas à la situation décrite pour 2006. C'est tout au plus la note C qui aurait été conforme. |
| ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets   | A         | B         | La CCA dispose de l'information sur les décaissements des projets financés sur prêts dans des délais relativement courts (moins d'un mois). Les prêts représentent la part la plus importante des financements de projets sur ressources extérieures (plus de 76 % en 2013).<br>La Note A de 2006 est aussi surévaluée pour cette composante  |
| <b>Indicateur D-3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales</b>   | <b>D</b>  | <b>D</b>  | <b>Méthode de notation M1</b>   |
| i) Proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales  | D         | D         | Aucune aide n'est gérée selon les procédures nationales   |

## Annexe 3 : Liste des institutions et services rencontrés

Le tableau ci-dessous donne la liste des services et institutions avec lesquels les évaluateurs ont pu organiser des réunions de travail ainsi que la ou les périodes au cours desquelles ces réunions ont été tenues.

Les évaluateurs ont eu d'autres rencontres, non mentionnées dans le tableau, consacrées aux aspects organisationnels et au suivi de l'évaluation. Elles se sont tenues avec des membres du cabinet du MEFPPI et de celui du ministre délégué en charge de la planification, ainsi qu'avec les représentants des partenaires techniques et financiers.

Il est à noter par ailleurs que les réunions prévues avec certains services ou institutions n'ont pu être organisées. C'est le cas pour la Commission Economie et finances de l'Assemblée nationale, la Chambre de commerce et d'industrie, les représentants d'une association patronale, le ministère de la Santé.

| Service ou Institution  | Période de la réunion            |
|---|----------------------------------|
| 1.Direction Générale de l'Economie                            | Février 2014                     |
| 2.Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects      | Novembre 2013 et<br>Février 2014 |
| 3.Direction Générale des Impôts et des Domaines               | Novembre 2013                    |
| 4.Direction Générale du Budget                                | Février 2014                     |
| 5.Direction Générale du Contrôle Budgétaire                   | Novembre 2013                    |
| 6.Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique | Novembre 2013 et<br>Février 2014 |
| 7.Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics          | Février 2014                     |
| 8.Direction Générale du Partenariat au Développement          | Novembre 2013                    |
| 9.Direction Générale du Plan et du Développement              | Novembre 2013                    |
| 10. Direction Générale du Portefeuille Public                 | Novembre 2013                    |
| 11. Direction des Etudes et de la Planification               | Novembre 2013 et<br>Février 2014 |
| 12. Direction de la Comptabilité                              | Novembre 2013                    |
| 13. Direction des Systèmes d'Information                      | Novembre 2013                    |
| 14. Inspection Générale de l'Etat                             | Février 2014                     |
| 15. Inspection Générale des Finances                          | Novembre 2013                    |
| 16. Caisse Congolaise d'Amortissement (CCA)                   | Novembre 2013                    |
| 17. Comité Permanent de Cadrage macroéconomique et budgétaire | Novembre 2013                    |
| 18. Autorité de Régulation des Marchés Publics                | Novembre 2013                    |
| 19. Centre d'Etudes de Projets d'Investissement (CEPI)        | Novembre 2013                    |
| 20. Assemblée territoriale Brazzaville                        | Novembre 2013                    |
| 21. Direction en charge du budget Ministère de l'Education    | Novembre 2013                    |
| 22. Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire              | Novembre 2013                    |
| 23. Commission Economie et Finances du Sénat                  | Février 2014                     |



## **Annexe 4 : Liste des documents consultés**

---

### **Textes généraux**

- Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002 ;
- Loi n°1- 2000 du 1er février 2000, portant loi organique relative au régime financier de l'Etat
- Loi n°20-2012 du 3 septembre 2012 portant Loi organique relative au régime financier de l'Etat
- Décret n° 2000 - 187 du 10 août 2000, portant règlement général sur la comptabilité publique.
- Loi n°021/89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la Fonction publique.
- Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté (DSRP 2012-2016)
- Décret n°2002-369 du 30 novembre 2002 fixant les attributions et la composition des organes de gestion et de tutelle des entreprises et des établissements publics
- Décret n°2012-1154 du 9 novembre 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Économie, des finances, du plan, du portefeuille public et de l'intégration

### **Textes sur la Fiscalité**

- Code Général des impôts actualisé au 1<sup>er</sup> janvier 2012
- Recueil de textes fiscaux non codifiés comprenant notamment la convention fiscale CEMAC, la fiscalité des mines et hydrocarbures, la TVA, et divers autres impôts et taxes.
- Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière

### **Préparation et exécution du Budget**

- Loi de finances exercice 2010 à 2013
- Lois de règlement 2010 et 2011
- Document D'orientation Budgétaire (DOB) pour la période 2014-2016
- Rapport de programmation budgétaire 2014-2016 et Rapport de programmation budgétaire 2013-2014
- Programme d'actions prioritaires et CDMT 2012-2016 pour tous les secteurs
- Lettre Circulaire n°663/MEPATI/CAB du 01/07/2010 relative aux directives sur le mode de fonctionnement de la Commission d'identification et de Sélection des Projets d'investissement public

- Décret n°2008-59 du 31 mars 2008 portant classification fonctionnelle des opérations du budget de l'Etat
- Calendrier Budgétaire pour la préparation budget 2014 (Lettre n°166/MEFPPPI/CAB du 06 mars 2013)
- Arrêté N°4837/MEPATI - CAB du 30 juin 2010 portant mise en place de la commission d'identification et de sélection des projets d'investissement public.
- Document de Stratégie Sectorielle de l'Education (Ministères de l'Enseignement Primaire et Secondaire, de l'Alphabétisation, de l'enseignement supérieur, de l'enseignement technique et professionnel)
- Programme de Travail annuel 2013 des Actions Budgétisées pour la mise en œuvre du PAP-CDMT 2013-2015 (Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de L'Alphabétisation)
- Décret n° 2009 - 230 du 30 juillet 2009 règlementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat
- Arrêté N° 7333/MEFB-CAB du 4 Septembre 2009 fixant les durées maximales de traitement des dossiers de dépenses de l'Etat dans la chaîne de la dépense
- Arrêté N° 10978 MFBPP-CAB du 26 Novembre 2009 fixant la composition des dossiers de dépenses de l'Etat
- Arrêté N°10979 MFBPP-CAB du 26 Novembre 2009 fixant les modalités d'ouverture et les seuils des caisses d'avance et des caisses de menues dépenses
- Circulaire n°011 du 5 Février 2013 précisant les modalités d'exécution et de contrôle du Budget de l'Etat, exercice 2011.
- Instruction n°1 -2001 du 13 janvier 2001 Relative à la mise en application du Plan Comptable Général de l'Etat
- Arrêté n°5471/MEFB-CAB 16 juin 2004 fixant les normes et les procédures budgétaires et comptables applicables aux centres de sous ordonnancement.
- Rapport Synthèse de l'exécution physique et financière des projets d'investissement public, exercice 2012
- Rapport 2012 sur l'analyse de la viabilité de la dette.
- Statistiques sur le service de la dette et l'évolution de l'encours par créancier de janvier à septembre 2013.
- Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) pour les années 2010 à 2012 et pour les neuf premiers mois 2013

### **Contrôles**

- Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale (septembre 2012)
- Règlement Intérieur du Sénat (29 août 2008)
- Rapports de la Commission Economie et Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances (exercices 2008 à 2011)

- Rapports de la Commission Economie et Finances du Sénat sur le projet de loi de finances (exercices 2008 à 2011)
- Exécution du budget annuel (comptes administratifs) pour les années 2010 à 2012.
- Rapports de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, exercice 2008 à 2012
- Décret n° 2010 - 56 du 3 août 2010 portant attributions et organisation de la direction générale du contrôle budgétaire.
- Guide de Vérification de la Matérialité/Effectivité du Service fait à l'Usage de la Direction Générale du Contrôle Budgétaire (Edition 2013)
- Manuel de Comptabilité Budgétaire à l'usage de la Direction Générale du Contrôle Budgétaire (Edition 2013)
- Arrêté n°7332/MEFB-CAB du 4 Septembre 2009 portant attributions et organisation des délégations du contrôle financier auprès des ministères
- Codes d'Ethique et de Déontologie de l'IGE et de l'IGF (version 2012)
- Manuels de procédures de contrôle de l'IGE et de l'IGF (version 2012)
- Décret n° 2012-60 du 27 février 2012 portant attribution et organisation de l'inspection générale des finances
- Rapports annuels d'activités IGF (Années 2011 et 2012)

### **Marchés publics**

- Décret n° 2009-156 portant Code des marchés publics
- Décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics
- Décret n° 2009-159 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics
- Décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la cellule de gestion des marchés publics
- Décret n° 2009-158 du 20 mai 2009 portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux
- Décret n° 2009-160 du 20 mai 2009 fixant les modalités d'approbation des marchés publics
- Décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics

### **Décentralisation**

- Loi n°9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation
- Loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales



- Loi n°8-2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales ;
- Loi n°7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale
- Loi n°50-2003 du 20 octobre 2003 portant institution du régime financier des collectivités locales.
- Loi n°11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier de la ville de Brazzaville et de la ville de Pointe-Noire
- Décret n°2003-20 du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales
- Décret n°2010-792 du 31 décembre 2010 relatif à l'administration du quartier et du village
- Décret n°2004-11 du 3 février 2004 fixant le traitement de fonction des administrateurs maires des arrondissements, des administrateurs maires des communautés urbaines, des administrateurs délégués des communautés rurales, des secrétaires généraux des départements, des conseils de départements et de communes, des arrondissements, des communautés urbaines et des secrétaires administratifs des communautés rurales
- Décret n°99-287 du 31 décembre 1999 fixant les indemnités allouées aux membres des cabinets du préfet et du sous-préfet
- Arrêté n°626/MATD-CAB fixant les attributions et la composition du cabinet du préfet, du sous-préfet, de l'administrateur maire et de l'administrateur délégué.

#### **Rapports divers**

- Rapports de Consultations au titre de l'article IV pour les exercices 2012 et 2013
- Rapport sur la Deuxième revue de l'accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et demande de dérogation pour non-respect des critères de réalisation, échelonnement et prorogation de l'accord (Juillet 2006)
- Mettre en œuvre la loi organique relative au régime financier de l'État et les directives CEMAC (Rapport de mission FMI/Département des finances publiques-janvier 2013)
- Audit des liaisons entre le Trésor et les administrations des impôts et des douanes (rapport de mission effectuée par une mission d'assistance technique financée par l'UE Août 2011)
- Déclaration à l'issue d'une visite des services du FMI en République du Congo (Communiqué de presse n° 13/465 Le 21 novembre 2013)
- Réforme de la chaîne de la dépense publique : Evaluation des progrès réalisés et poursuite de la réforme (FMI/Afritac rapport n°11-87 – Juillet 2010)

## **Annexe 5 : Présentation du dispositif assurance qualité**

---

### **Présentation du dispositif d'assurance qualité**

L'évaluation du système de gestion des finances publiques de type PEFA en République du Congo s'inscrit dans le cadre d'une évaluation « PEMFAR » (*Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*) coordonnée par la Banque Mondiale, avec également la participation de la Banque Africaine de Développement. Un comité PEMFAR a été créé pour la coordination de cet exercice et la validation de l'ensemble des rapports issus de cette évaluation et ses membres ont joué le rôle de réviseurs dans le processus. Le comité PEMFAR comprend les membres du Gouvernement et les représentants partenaires techniques et financiers suivants: la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, les Nations Unies, la Coopération Française, le Fond Monétaire International.

Ce rapport est le résultat d'un processus participatif inclusif et fait suite à un certain nombre d'interactions entre les services gouvernementaux, les réviseurs et les consultants chargés de mener cette évaluation. En effet, une première mission, sous la supervision des points focaux désignés par le Ministre d'État, Ministre de l'Économie, des Finances, du Plan, du Portefeuille public et de l'Intégration, a eu lieu du 4 au 29 novembre 2013. Une réunion d'information (05/11/13) avec le comité PEMFAR ainsi qu'une session de formation (12/11/13) à destination de services gouvernementaux ont été organisées à l'occasion de cette mission. Suite à de nombreuses séances de travail et d'échanges avec les parties prenantes impliquées dans le processus budgétaire, cette mission avait permis de recueillir une partie des informations souhaitées. Un rapport préliminaire avait alors été partagé avec l'ensemble des parties intéressées.

À l'issue d'une seconde mission qui s'est déroulée du 10 au 16 février 2014, les consultants ont pu procéder à la notation des 28 indicateurs relatifs au système de gestion des finances publiques, selon la méthodologie PEFA. Le rapport provisoire a pu ainsi être partagé depuis le 7 avril 2014 auprès des différentes personnes ressources dont les membres de cabinet du Ministre d'État fin de recueillir les compléments d'informations attendues, et les amendements éventuels. Ce rapport a concomitamment été transmis aux différentes parties prenantes impliquées dans le PEMFAR, et au Secrétariat du PEFA à Washington, basé à la Banque Mondiale, afin qu'ils valident la démarche méthodologique ayant conduit à la détermination des notes.

Afin de procéder à la validation de la version finale du rapport, une troisième et ultime mission a eu lieu la semaine du 12 mai 2014. Les services du Gouvernement et les membres du comité PEMFAR ont eu la possibilité de communiquer les dernières remarques de fond concernant ce rapport. La version finale du rapport PEFA, ainsi que le tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs ont été communiqué aux réviseurs le 27 mai 2014 lors de la réunion du comité PEMFAR. Le rapport final PEFA est accompagné

par un rapport de recommandations pratiques afin d'appuyer le Gouvernement dans le chantier de modernisation des finances publiques au Congo.

Les dispositions d'assurance qualité suivantes ont été prises durant la planification et la préparation du rapport d'évaluation PEFA pour la République du Congo, rapport définitif en date du 17/06/2014.

### ***1. Examen des termes de référence***

- Le projet de termes de référence en date du 16/08/2013 a été soumis en août et septembre 2013 à l'examen des réviseurs suivants :
  - 1) Secrétariat PEFA
  - 2) M. Etaki WADZON, Banque Mondiale
  - 3) M. Mathieu TAUSSIG, Coopération Française
  - 4) Mme. Ginette MONDONGOU CAMARA, PNUD
  - 5) M. Jules TCHICAYA-GONDHET DE TREBAUD, FMI
  - 6) Mme. Elena ARJONA PEREZ, DEVCO 03 (en novembre 2013)

Les termes de référence définitifs en date du 23/09/2013 ont été communiqués aux réviseurs en octobre 2013.

### ***2. Examen des projets de rapport***

- Les projets des rapports préliminaire daté du 13/01/2014 et provisoire daté du 25/03/2014 ont été soumis le 28/01/2014 et le 07/04/2014 respectivement à l'examen des réviseurs suivants :
  - 1) Secrétariat PEFA
  - 2) M. Etaki WADZON, Banque Mondiale
  - 3) M. Mathieu TAUSSIG, Coopération Française
  - 4) Mme. Ginette MONDONGOU CAMARA, PNUD
  - 5) M. Jules TCHICAYA-GONDHET DE TREBAUD, FMI
  - 6) M. Nouridine DIA, BAD
  - 7) M. Achille OLOYA, AFD

### ***3. Examen de la version définitive du projet de rapport***

La version définitive du projet d'évaluation a été communiquée aux réviseurs le 27/05/2014 et comprend un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

4. Le présent formulaire décrivant les dispositions d'assurance qualité est inclus dans le projet de rapport révisé.



Rapport d'évaluation PEFA sur la République du Congo, juin 2014

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention «**PEFA CHECK**».

Secrétariat PEFA, 29 juillet 2014